

Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt:

Die Systeme Schmidt, Kohl und Schröder

Magisterarbeit vorgelegt von:

Katja Schlesinger

Politikwissenschaft; Deutsche Philologie; Theater-, Film- und Fernsehwissenschaft
8. Fachsemester

alte Adresse:

Metzerstraße 33

50677 Köln

Tel.: 0221/3104491

e-mail: katjaschlesinger@hotmail.com

neue Adresse:

Lipsiusstraße 28

04317 Leipzig

Tel.: 0341/2689678

katja.schlesinger@mdr.de

Köln, 29. August 2000

INHALTSVERZEICHNIS

1. Untersuchungsrahmen	S. 3
1.1. Untersuchungsansatz	S. 3
1.1.1 Begriffsklärungen	S. 4
1.1.2 Leitfragen	S. 6
1.2 Inhaltliche Eingrenzung	S. 6
1.3 Materialbasis und Forschungsstand	S. 7
1.4 Methodisch-theoretische Einordnung	S. 8
1.5 Gliederung	S. 9
2. Rahmenbedingungen	S. 9
2.1 Organisationsprinzip der Bundesregierung	S. 9
2.2 Kanzleramt	S. 13
2.2.1 Funktionen	S. 13
2.2.2 Aufbau, Organisation und Arbeitsweise	S. 15
2.2.3 Akteure	S. 19
3. Ausbau der Hausmacht	S. 24
3.1 Hausmacht durch Personalpolitik	S. 25
3.1.1 Helmut Schmidt	S. 25
3.1.2 Helmut Kohl	S. 29
3.1.3 Gerhard Schröder	S. 33
3.2 Hausmacht durch Koordinationspolitik	S. 37
3.2.1 Helmut Schmidt	S. 37
3.2.2 Helmut Kohl	S. 42
3.2.3 Gerhard Schröder	S. 46
3.3 Hausmacht durch Informationspolitik	S. 51
3.3.1 Helmut Schmidt	S. 51
3.3.2 Helmut Kohl	S. 55
3.3.3 Gerhard Schröder	S. 58
4. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse	S. 62
5. Anhang	S. 67
5.1 Literaturverzeichnis	S. 67
5.2 Presseauswertung	S. 69
5.3 Interviews	S. 70

1. Untersuchungsrahmen

1.1 Untersuchungsansatz

„Ohne das Kanzleramt wäre der Bundeskanzler ein bedauernswerter Vollinvalide: er könnte nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn Richtlinien bestimmen. (Wilhelm Hennis).¹

Im Regierungsalltag muss sich der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland seinen Führungsanspruch durch den Aufbau und die Pflege verschiedener Machtressourcen sichern: Seine Partei und Fraktion gehören zu diesen Ressourcen, Massenorganisationen wie Gewerkschaften und auch das Kanzleramt. Als Regierungszentrale nimmt das Kanzleramt eine bedeutende Stellung ein: Es fungiert als Schaltzentrale der Bundesregierung, in der zum einen die Politik des Bundeskanzlers vorbereitet sowie deren Durchführung überwacht, und zum anderen die Arbeit der Bundesministerien koordiniert wird. Darüber hinaus ist es eine Verbindungsstelle zu den Fraktionen im Parlament, zu Parteien und Interessenverbänden.

Gegenstand dieser Arbeit ist eine Analyse des Kanzleramtes unter den Bundeskanzlern Helmut Schmidt, Helmut Kohl und Gerhard Schröder. Es wird untersucht, wie die jeweiligen Kanzler die Regierungszentrale auf ihre Person zugeschnitten haben, so dass sie damit als Hausmacht agieren konnten. Dabei wird angenommen, dass das Kanzleramt kein Instrumentarium darstellt, welches quasi automatisch funktioniert, sondern dass die Regierungsfähigkeit eines jeden Bundeskanzlers von seinem Willen und seinem Vermögen abhängt, dieses ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium zu bedienen².

Ogleich in den letzten Jahren das Regierungssystem der Bundesrepublik – auch jenseits von Verfassung und Geschäftsordnungen – im Hinblick auf handelnde Akteure und informelle Strukturen untersucht wurde, so ist eine entsprechende Analyse des Bundeskanzleramtes bis auf wenige Ausnahmen noch nicht erfolgt.³ In dieser Studie werden der Ausbau und das spezifische Funktionieren des Kanzleramtes dargestellt und Unterschiede zwischen den benannten Kanzlerschaften herausgearbeitet.

Nachfolgend wird der im Titel verwandte Begriff der „Hausmacht“ definiert und in Bezug zur Institution des Bundeskanzleramtes gesetzt. Ferner wird erläutert, was

¹ Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1964, S. 19.

² Vgl. Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: ZfP, 1986/Heft 1, S. 47.

³ Vgl. Kapitel 1.3 dieser Arbeit.

unter den Systemen Schmidt, Kohl und Schröder zu verstehen ist. Daran anschließend werden die dieser Studie zugrunde liegenden Leitfragen formuliert. In weiteren Schritten werden der Untersuchungsrahmen inhaltlich eingrenzt sowie die Materialbasis, die methodisch-theoretische Einordnung und die Gliederung der Arbeit vorgestellt.

1.1.1 Begriffsklärungen

Hausmacht im Bundeskanzleramt

„Hausmacht“ ist ein Begriff, der in den allgemeinen Sprachgebrauch aufgenommen wurde, ohne dass seine Bedeutung genau fixiert wäre.⁴ Für diese Arbeit wird „Hausmacht“ folgendermaßen definiert: Hausmacht ist das Vermögen, im Rahmen bestimmter politischer Konstellationen, die unter Umständen erst herbeigeführt werden müssen, erfolgreich zu agieren. Auf die Person des Bundeskanzlers übertragen bedeutet dies, dass der Bundeskanzler sein unmittelbares Arbeitsumfeld im Kanzleramt so gestalten muss, dass er – ohne dort ständig auf Widerstände zu stoßen – handeln kann.

Der Kanzler muss sein Amt also zu einer funktionierenden Schaltzentrale der Regierung ausbauen. Erfüllt das Kanzleramt die ihm zugeschriebenen Aufgaben und dient es dem Kanzler als effizienter Hilfsapparat, dann verfügt der Kanzler über eine Hausmacht. Diese kann er wiederum als Machtressource, im Sinne Max Webers⁵, im alltäglichen Regierungsgeschäft einsetzen – beispielsweise im Kabinett gegenüber den Ministern oder innerhalb seiner Partei gegenüber einzelnen Politikerkreisen.

Wie der Kanzler die Machtressource „Hausmacht“ nutzt, wird im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert. Statt dessen wird der Prozess der Hausmachtbildung im Kanzleramt – unter den genannten Kanzlern – analysiert, indem die vom Kanzler verfolgte Personal-, Koordinations- und Informationspolitik⁶ untersucht wird.

⁴ In den einschlägigen Wörterbüchern der Politik taucht der Begriff der Hausmacht gar nicht erst auf. Lediglich die Brockhaus-Redaktion (Vgl. dtv-Lexikon, Bd. 8, Mannheim 1995, S. 12) bietet eine Definition an, die für die vorliegende Arbeit allerdings uninteressant ist, weil sie sich auf den erblichen Besitz des Königsgeschlecht im Mittelalter bezieht.

Eine Möglichkeit, den Begriff der Hausmacht zu erschließen, führt über die Analyse des inhaltlichen Zusammenhangs, in dem der Begriff verwendet wird – beispielsweise in Zeitungsartikeln. Dabei fällt auf, dass viele Autoren den Begriff der Hausmacht benutzen, um die Position eines Politikers innerhalb seiner Partei zu umschreiben. Ein Politiker, der sich auf einen starken Landesverband stützen kann, hat demnach eine Hausmacht, mit der er auch Einfluss auf die Bundespolitik seiner Partei ausüben kann.

⁵ „Macht“ als „die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“. (Zitiert nach Nohlen, Dieter [Hrsg.]: Wörterbuch. Staat und Politik, Bonn 1995, S. 400.)

⁶ Diese drei Kriterien ergeben sich aus dem Funktionenkatalog des Kanzleramtes, vgl. Kapitel 2.2 dieser Arbeit.

Die Systeme Schmidt, Kohl und Schröder

Kommt es in der Bundesrepublik zu einem Regierungswechsel, dann steht der neue Kanzler zunächst an der Spitze eines riesigen Beamtenapparates, der Tage zuvor noch für einen anderen Regierungschef gearbeitet hat. Die Abläufe im Kanzleramt, die Sachkompetenz in den Gruppen und Referaten der einzelnen Abteilungen sind ihm noch unbekannt. Der Überblick fehlt. Nur mit einem kleinen Team von Vertrauensleuten organisiert der Kanzler die ersten Regierungsgeschäfte, etwa Koalitionsverhandlungen und das Verfassen der Regierungserklärung. Ist die Hektik der ersten Regierungswochen verstrichen, so beginnt die eigentliche Amtsübernahme im Haus. Die Leitungsebene wird neu besetzt, neue Gruppen und Referate – teilweise auch neue Abteilungen – werden ins Leben gerufen. Die Zuständigkeiten werden aufgeteilt, es wird organisiert und umstrukturiert. Solange bis Vertrauensleute mit spezifischem Sachverstand in Schlüsselpositionen sitzen. Solange bis die Regierungszentrale effizient und geräuschlos, also hauptsächlich hinter den politischen Kulissen, arbeitet.⁷

Die veränderten Strukturen im Kanzleramt spiegeln den individuellen Regierungsstil⁸ des neuen Amtsinhabers wider, der nachfolgend – je nach Kanzlerschaft – als System Schmidt, Kohl oder Schröder bezeichnet wird.⁹ Zwar verschafft das Grundgesetz zunächst allen Kanzlern die gleiche herausgehobene Führungsrolle im Kreise der anderen Regierungsmitglieder, die wahre Stellung des Kanzlers setzt sich aber aus Faktoren zusammen, die über die formalen Gesetzesgegebenheiten hinausgehen.¹⁰ Sie erschließt sich beispielsweise aus der Einbindung des Kanzlers in seine Fraktion und Partei oder aus seinem Verhältnis zum Koalitionspartner. Der Ausbau der Hausmacht im Kanzleramt ist daher abhängig von formalen und informalen Komponenten. In der alltäglichen Regierungspraxis darf der Kanzler diese Komponenten nicht gegeneinander ausspielen, sondern muss vielmehr ein feines Gespür dafür entwickeln, wann er sich

⁷ Die Regierungspraxis der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass das Jahre dauern kann. Kohl beispielsweise regierte bereits mehr als zwei Jahre, bis schließlich Wolfgang Schäuble als Kanzleramtsminister dafür sorgte, dass die Regierungszentrale aus den Negativschlagzeilen herauskam; vgl.: Müller-Rommel, Ferdinand/Pieper, Gabriele: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, in: APuZ B 21-22/1991, S. 3-13. Der Aufsatz bietet einen allgemeinen Überblick über das Bundeskanzleramt während der verschiedenen Kanzlerschaften.

⁸ Im Verlaufe dieser Arbeit werden die Begriffe „Regierungsstil“ und „Führungsstil“ als Synonyme verwendet; auch der Begriff der „Regierungstechnik“ weist in die gleiche Richtung.

⁹ Zur wertneutralen Verwendung des „System“-Begriffs, vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft: Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989, Stuttgart 1998, S. 20.

¹⁰ Mehr zum Organisationsprinzip der Bundesregierung unter Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

welcher Entscheidungsmöglichkeiten bedient.¹¹ Darin zeigt sich die individuelle Führungskompetenz des Kanzlers und damit das Besondere an den Systemen Schmidt, Kohl und Schröder.

1.1.2 Leitfragen

Vor dem Hintergrund des skizzierten Untersuchungsansatzes soll der Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt unter folgendem Fragenkatalog analysiert werden:

- Wie haben die Kanzler Schmidt, Kohl und Schröder das Kanzleramt organisiert, damit es als Schaltzentrale der Bundesregierung funktioniert und in der Regierungspraxis eine Hausmacht darstellt, die sie als Machtressource einsetzen können?
- Welche Faktoren, welche Gremien und Personenkreise machen das Bundeskanzleramt zur Machtquelle des Kanzlers?
- Was sagt das Kanzleramt über den Regierungsstil des jeweiligen Kanzlers aus? Und damit verbunden:
- Welche Unterschiede zwischen den einzelnen Kanzlern lassen sich an der Struktur und Arbeitsweise des Kanzleramtes ablesen?

1.2 Inhaltliche Eingrenzung

Das Bundeskanzleramt ist ein bürokratisch aufgebauter Verwaltungsapparat, in dem rund 500 Mitarbeiter beschäftigt sind. Wie bei den klassischen Bundesministerien auch, wird im Kanzleramt zwischen dem „Leitungsbereich“ und der sogenannten „Arbeitsebene“ unterschieden.¹² Letztere wird im Rahmen dieser Studie bis auf die zur Arbeitsebene gehörenden Ämter der Abteilungsleiter nicht analysiert. Denn von den Abteilungsleitern abgesehen sind die Mitarbeiter der Arbeitsebene Berufsbeamte, die im Gegensatz zu politischen Beamten nicht in den einstweiligen Ruhestand, sondern höchstens auf eine ihrem Rang entsprechende Stelle in einem anderen Verwaltungsapparat versetzt werden können. Ein neuer Regierungschef findet bei seinem Einzug ins Kanzleramt also einen Beamtenapparat vor, auf dessen personelle Besetzung er nur wenig Einfluss nehmen kann. Da die Arbeitsebene zudem „nach eingeschliffenen Organisationsformen“ funktioniert, die sich nicht „mit

¹¹ Grundlegend zu diesem Thema, vgl.: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. II, Opladen 1991; hier: Wewer, Göttrik: Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens, S. 25.

¹² Dazu ausführlich, Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise - mit Blick auf Vergangenheit und Zukunft, Heidelberg 1997, S. 115ff.

jedem Regierungswechsel auf den Kopf stellen“ lassen¹³, lässt sich durch eine Analyse der Arbeitsebene nicht die Frage nach dem Ausbau der Hausmacht im Kanzleramt klären. Um diese Frage zu beantworten, muss vielmehr untersucht werden, welche Personen der Kanzler innerhalb der Leitungsebene und an den Spitzen der Arbeitsebene positioniert hat, denn das sind die einzigen Bereiche, die er von Anfang an mit Personen seines Vertrauens besetzen kann und deren Nominierung Aufschluss über die Personalpolitik des Kanzlers geben kann. Im Mittelpunkt der Analyse stehen damit neben dem Bundeskanzler der Kanzleramtschef, die Staatsminister, deren enge Mitarbeiter in persönlichen Büros und die Abteilungsleiter. Dabei interessieren wiederum die speziellen Aufgaben und Funktionen der genannten Personen, ihre Arbeitsweise sowie ihre politischen Kontakte und Netzwerke. Denn all das sind Aspekte, die das Klima und die Arbeitsbedingungen innerhalb des gesamten Beamtenapparates – und damit auch die Koordinations- und Informationspolitik im Kanzleramt - prägen und von denen das Funktionieren der Regierungszentrale abhängt.

Die Regierungspraxis der Vergangenheit hat gezeigt, dass die Leitungsebene im Kanzleramt vor allem in den ersten Jahren häufig umorganisiert wird. Denn oft stellt sich erst im Regierungsalltag heraus, ob das gewählte Personal für die ihm zugeteilten Funktionen geeignet ist und ob sich einzelne Strukturen bewähren. Bestimmte Aufgaben erweisen sich möglicherweise als überflüssig, andere wiederum werden als notwendig empfunden. Nach den ersten zwei bis drei Jahren sind dann in der Regel gefestigte Organisationsmuster zu erkennen, von denen sich Aussagen über den Regierungsstil des Kanzlers und seine Hausmacht ableiten lassen. Aus diesem Grund kann der Analysezeitraum eingegrenzt werden. Der Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt wird bei den Kanzlern Schmidt und Kohl nur in den ersten drei Jahren und nicht über die gesamte Dauer ihrer Amtszeit verfolgt. Im Falle Kanzler Schröders ergibt sich der zeitliche Untersuchungsrahmen automatisch – von Schröders Regierungsantritt im Oktober 1998 bis zur Abgabe dieser Arbeit im August 2000.

1.3 Materialbasis und Forschungsstand

Über das Bundeskanzleramt wurden in den letzten Jahren eine Reihe aktueller Arbeiten verfasst. Wie bereits angedeutet, beschränken sich diese jedoch meist auf

¹³ König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat, Bd. 28/1989, S. 49-70, hier: S. 54.

die Beschreibung der Arbeitsweise und der Aufgaben des Amtes.¹⁴ Den speziellen Ausbau des Bundeskanzleramtes unter verschiedenen Kanzlern haben nur wenige Autoren explizit betrachtet.¹⁵ Zahlreiche Autoren haben hingegen Biographien über Helmut Schmidt und vor allem über Helmut Kohl geschrieben, in denen auch Kanzleramtsinterna zu finden sind.¹⁶ Zeitzeugenberichte oder journalistische Reportagen geben zudem Aufschluss über die Kanzler und ihr Umfeld - wenn auch häufig in anekdotischer Form.¹⁷ Wertvolle Einschätzungen zum Thema dieser Arbeit bietet die Berichterstattung in der Presse – in Wochen- und Tageszeitungen bzw. Wochenmagazinen. Dies gilt insbesondere für die aktuelle Kanzlerschaft, zumal Biographien über Gerhard Schröder mit seiner Wahl zum Kanzler enden.¹⁸

Zusätzlich zu diesem Material wurden Interviews mit Akteuren und Zeitzeugen geführt. Sie dienten als Hintergrundgespräche, anhand derer die Arbeitsergebnisse dieser Studie ergänzt und überprüft werden konnten.

Als Dokumentbasis lagen für den beschriebenen Untersuchungszeitraum die Organisationspläne des Kanzleramtes vor, die über das Bundesarchiv in Koblenz bezogen werden konnten. Dadurch ließen sich Veränderungen im Aufbau des Kanzleramtes nachvollziehen. Die sogenannten Organigramme sagen allerdings nichts über spezifische Funktionen- und Aufgabenverteilungen von Kanzleramtsmitarbeitern aus, sondern liefern lediglich einen Überblick über die

¹⁴ Vgl. Müller-Rommel, Ferdinand/Pieper Gabriele: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, a.a.O.; Sprengkampff, Hans-Josef: Regierungszentralen in Deutschland. Bibliographie mit Annotierungen, Speyerer Forschungsberichte 84, 1992 sowie für einen grundlegenden Überblick: Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O.

¹⁵ Zum Kanzleramt unter Kohl und Schröder, vgl.: Gros, Jürgen: Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? – Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000; Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard, a.a.O.; sowie zum Kanzleramt unter Kohl: Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O. Hilfreich für das Thema der Arbeit sind auch Studien, in denen die deutschen Kanzler (Adenauer bis Kohl) miteinander verglichen werden: Padgett, Stephen (ed.): Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, London 1994 sowie: Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.

¹⁶ Vgl. z.B. Carr, Jonathan: Helmut Schmidt, Düsseldorf/Wien 1985; Dreher, Klaus: Helmut Kohl: Leben mit Macht, Stuttgart 1998; Bickerich, Wolfgang: Der Enkel. Analyse der Ära Kohl, Düsseldorf 1995; Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Helmut Kohl, Düsseldorf/Wien 1985.

¹⁷ Vgl. z.B. Ackermann, Eduard: Mit feinem Gehör. Vierzig Jahre in der Bonner Politik, Bergisch Gladbach 1994; Kempfski, Hans Ulrich: Um die Macht. Sternstunden und sonstige Abenteuer mit den Bonner Bundeskanzlern 1949 bis 1999, Berlin 1999.

¹⁸ Vgl. Anda, Bela/Kleine, Rolf: Gerhard Schröder. Eine Biographie, Berlin 1998; Köpf, Peter: Der Neue: Gerhard Schröder – Deutschlands Hoffnungsträger, München 1998; Herres, Volker/Waller, Klaus: Der Weg nach oben: Gerhard Schröder – Eine politische Biographie, München 1998 sowie die um Schröders Wahl zum Bundeskanzler aktualisierte Ausgabe der Autoren Herres und Waller: Gerhard Schröder. Der Weg nach Berlin. Eine politische Biographie, München 1999. Erst im Herbst 2000 erscheint ein Buch über den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Krause-Burger, Sibylle: Wie Gerhard Schröder regiert, Stuttgart 2000.

personelle Besetzung der Leitungs-ebene sowie der Abteilungs-, Referats- und Gruppenspitzen.

1.4 Methodisch-theoretische Einordnung

Bei der Bearbeitung des umrissenen Materials – vor allem bei der Interpretation von Presseberichten – werden hermeneutische und textanalytische Verfahren verwandt.¹⁹ Der Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt unter Schmidt, Kohl und Schröder wird durch deskriptiv-analytische Methoden erschlossen. Dabei rücken vor allem die jeweiligen Akteure der „Leitungsebene“ und ihr spezifisches Handeln in den Mittelpunkt der Untersuchung. Gleichzeitig müssen aber auch die institutionellen Gegebenheiten des Regierens bedacht werden²⁰, da die Akteure nicht losgelöst vom bundesrepublikanischen Regierungssystem handeln können. Somit basiert die Studie auf einer Mischung aus handlungs-, akteurs- und systemtheoretischen Ansätzen.²¹

1.5 Gliederung

Bevor der Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt analysiert werden kann, müssen zunächst die Rahmenbedingungen für die Untersuchung präzisiert werden. Zu den Besonderheiten des deutschen parlamentarischen Regierungssystems gehört die herausragende Stellung des Bundeskanzlers im Kreise der anderen Regierungsmitglieder. Die Prinzipien, die die Arbeitsweise und Stellung des Kanzlers sowie der gesamten Bundesregierung charakterisieren, sollen in Kapitel 2.1 der Arbeit dargestellt werden. Dabei werden neben den formalen auch informelle Prinzipien berücksichtigt. Daran anschließend – in Kapitel 2.2 – werden allgemeine und grundlegende Funktionen und Organisationsmuster des Kanzleramtes beschrieben sowie die Ämter und möglichen Aufgabengebiete der für die Analyse wesentlichen Akteure erläutert.

Auf der Basis dieser Vorarbeiten und unter Berücksichtigung der bereits erarbeiteten Leitfragen, kann im Kapitel 3 – dem Hauptteil der Arbeit – mit der eigentlichen Analyse begonnen werden. Diese erfolgt nach einem dreiteiligen Kriterienkatalog, der sich aus den Funktionen des Kanzleramtes erschließt und in Kapitel 2.2 entwickelt wird. Es wird also zunächst die Personalpolitik der Kanzler Schmidt, Kohl und Schröder untersucht und danach – in jeweils eigenen Unterkapiteln – ihre

¹⁹ Zur Einführung in politikwissenschaftliche Methoden, vgl. v. Alemann, Ulrich (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen 1995; Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2, München 1994.

²⁰ Vgl. Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

²¹ Vgl. Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 1, 2 und 3, Opladen 1990-91. Die jeweiligen Einführungskapitel bieten einen guten Überblick zu theoretischen Ansätzen der Regierungsforschung.

Koordinations- und Informationspolitik. Anhand dieses Untersuchungsaufbaus sind spezifische Unterschiede zwischen den drei Regierungschefs deutlicher erkennbar. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Dabei werden die Besonderheiten der Systeme Schmidt, Kohl und Schröder abschließend hervorgehoben.

2. Rahmenbedingungen

2.1 Organisationsprinzip der Bundesregierung

„Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern“, heißt es in Artikel 62 des Grundgesetzes. Aus Artikel 64 geht zudem hervor, dass die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden. Diese Organisationsgewalt des Kanzlers wird in der Geschäftsordnung der Bundesregierung präzisiert. So folgt aus Paragraph 9, dass der Kanzler die Zahl seiner Minister und deren Zuständigkeitsbereiche festlegt. Der Bundeskanzler selbst wird als einziges Mitglied der Regierung vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). Dies verschafft ihm eine besondere demokratische Legitimationsgrundlage innerhalb der Regierung.

Verantwortungen und Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung sind in Artikel 65 festgelegt: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.“ Der Artikel enthält die drei Prinzipien, die für die Arbeitsweise und Stellung der Bundesregierung bestimmend sind: Es sind das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kabinettsprinzip.

Das Kanzlerprinzip verdeutlicht die herausragende Stellung, die der Kanzler im Kreise der Regierungsmitglieder einnimmt. Es spricht dem Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz zu. Hieraus folgt, dass der Kanzler auch von einer Mehrheit im Kabinett nicht überstimmt werden kann. Durch die Richtlinienkompetenz, die in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (Art. 1 bis 3) zusätzlich festgeschrieben ist, hat der Kanzler also die Möglichkeit, sein Kabinett straff zu führen. Wie er diese nutzt, hängt allerdings von seiner Persönlichkeit, von seiner innerparteilichen Stellung und von der Koalitionskonstellation ab. Demzufolge bedeuten die formellen

Rechte nicht automatisch auch deren freie Handhabung durch den Kanzler.²² „Dies gilt bereits für die Auswahl der Minister. Durchgängige Regierungspraxis ist es, dass man den Koalitionspartnern der Kanzlerpartei bestimmte Kabinettsitze einräumt und auch deren personelle Besetzung überlässt.“²³ Die Minister wiederum leiten im Rahmen der Kanzlerrichtlinien ihr Ministerium selbständig und in eigener Verantwortung (Ressortprinzip). Trotz der Richtlinienkompetenz entscheidet ferner die Bundesregierung über Meinungsverschiedenheiten, wie es im dritten Satz des zitierten Artikels 65 heißt (Kabinettsprinzip). Kombiniert sind hier demnach Kollegialsystem und Einzelführung.²⁴

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es keine eindeutige Definition der Richtlinienkompetenz gibt. Ihre Deutung reicht vielmehr von bloßer Koordinierung²⁵ bis hin zu gesamter politischer Leitung²⁶. „Am realistischsten wäre es wohl, die Richtlinienkompetenz als Führungsbefugnis zu interpretieren, nach der der Bundeskanzler in allen Zweifelsfällen seine Vorstellungen durchsetzen können muss. Er soll dabei nicht konkret in den Geschäftsbereich eines Ministers eingreifen, wohl aber kann er generelle Weisungen erteilen, durch sie Einzelmaßnahmen an bestimmte Grundsätze binden und deren Einhaltung überwachen.“²⁷

Alle Bundeskanzler haben ihre Richtlinienkompetenz je nach den politischen Gegebenheiten und ihrem persönlichen Führungsstil auf unterschiedliche Weise genutzt. Im Zusammenhang mit Adenauers monokratischer Regierungstechnik²⁸ entstand für das bundesrepublikanische Regierungssystem der Begriff der Kanzlerdemokratie. Die Machtposition des ersten Bundeskanzlers der Bonner Republik, welche in Deutschland vielfach zu einem übertriebenen Verständnis der Richtlinienkompetenz geführt hat, lässt sich aber rückblickend in erster Linie auf Adenauers Verbindungen zur Alliierten Hohen Kommission und die geringe politische Erfahrung der ersten Ministermannschaft zurückführen²⁹. Während einige Autoren den Terminus „Kanzlerdemokratie“ nicht über die Ära Adenauer hinaus

²² Zum Thema des formellen und informellen Regierens, vgl. grundlegend Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2, a.a.O.

²³ Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 265.

²⁴ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft*, a.a.O., S. 512.

²⁵ So Eschenburg, Theodor: *Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit*, in: Theo Stammen (Hrsg.): *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt 1979, S. 361-392, hier S. 365 und 369.

²⁶ So Knöpfle, Franz: *Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik des Regierungschefs*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1965, S. 857-862, hier S. 860.

²⁷ Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Wiesbaden 1997, S. 311.

²⁸ Zum Begriff der „Regierungstechnik“, vgl. Fn. 8. Zu Adenauers Regierungsstil, vgl. Hennis, Wilhelm: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Tübingen 1964.

²⁹ Vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 266.

verwenden³⁰, sehen andere die Kanzlerdemokratie als Strukturprinzip des bundesdeutschen Regierungssystems, das somit für alle Kanzler gilt. Karlheinz Niclaß beispielsweise hat fünf Merkmale dieses Regierungstyps herausgearbeitet, die sowohl für „starke“ als auch für „schwache“ Kanzler gelten³¹, und Peter Haungs spricht von „Varianten der Kanzlerdemokratie“³². Wolfgang Jäger hingegen hat wiederholt erklärt, dass aus der Kanzlerdemokratie eine Koordinations- bzw. Parteiendemokratie geworden sei. Koalitions- und Parteizwänge, die bei Adenauer so noch nicht ausgeprägt waren, hätten die Bedingungen politischer Führung verändert³³.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, die Begriffe der Kanzlerdemokratie und der Koordinations- bzw. Parteiendemokratie einander gegenüberzustellen. Denn in ihren Analysen kommen die drei genannten Autoren zum gleichen Schluss: Sowohl Jäger als auch Niclaß und Haungs weisen darauf hin, dass der Kanzler im Regierungsalltag die mühselige Rolle eines Koordinators und Sprechers in einem eingeschränkten Handlungsspielraum ausüben muss, weil er sowohl die Interessen seiner eigenen Partei(basis) als auch die seiner Koalitionspartner beachten muss. Gerade in der Beherrschung dieser Rolle erweise sich die Regierungskompetenz des Kanzlers.

Die Interessen der verschiedenen Akteure – dazu gehören neben den Parteien beispielsweise auch Lobbyisten aus Industrie und Gewerkschaften – werden in der Praxis in informellen, entscheidungsvorbereitenden Gremien aufeinander abgestimmt. Zu diesen Gremien zählen Koalitionsrunden, die Konferenzen der Ministerpräsidenten der Bundesländer sowie kurzfristig einberufene, problemspezifische ad-hoc-Ausschüsse. Sie sind den Kabinettsitzungen vorgeschaltet, wo nach formalen Recht eigentlich die Entscheidungen getroffen werden. Wichtige Vorarbeit wird auch bei den Treffen der Staatssekretäre der einzelnen Ministerien geleistet.³⁴ In den Kabinettsrunden selbst wird zwar – je nach Bundeskanzler – mehr oder weniger diskutiert und verhandelt, Entscheidungen sind aber häufig schon getroffen oder zumindest vorgezeichnet und werden nur noch

³⁰ Vgl. Doering-Manteuffel, Anselm: Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: *Der Staat*, 1/1991, S. 1-18.; Schwarz, Hans-Peter: Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 1-2/1989, S. 15-27.

³¹ Vgl. Niclaß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 20/1999, S. 27-38, hier S. 37.

³² Vgl. Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. 33, 1/1986, S. 44-66, hier S. 53.

³³ Vgl. Jäger, Wolfgang: Von der Kanzler- zur Koordinationsdemokratie, in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. 35, 1/1988, S. 15- 32, hier S. 28ff.

³⁴ Vgl. dazu Kapitel 2.2.1 dieser Arbeit.

abgesegnet und einem „final political check“³⁵ unterworfen. Beim Ratifizieren der Beschlüsse lassen sich die komplexen Entscheidungsprozesse, also die informelle Vorarbeit und das Verhandeln der unterschiedlichen Beteiligten, zudem kaum noch nachvollziehen.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass der Kanzler durch die Konzentration an formellen und informellen Aufgaben auf seine Person die Möglichkeit hat, die Führungsrolle innerhalb der Bundesregierung zu übernehmen. Um diese Rolle aber überhaupt ausüben zu können, um also Entscheidungsprozesse im Bereich von Regierung und Parlament in seinem Sinne zu beeinflussen, benötigt der Kanzler einen eigenen Apparat: das Bundeskanzleramt.

2.2 Das Bundeskanzleramt

Das Bundeskanzleramt wird in der Verfassung überhaupt nicht erwähnt. Allerdings führt die Geschäftsordnung der Bundesregierung aus, dass der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes – gemeint ist der Kanzleramtschef – zugleich die Geschäfte eines Staatssekretärs der Regierung übernimmt (§ 7 GOBReg). Einer ausdrücklichen Verfassungsermächtigung bedarf es zudem schon deshalb nicht, weil der Kanzler nach dem Grundgesetz hinsichtlich Zahl und Organisation der Ministerien freie Hand hat.³⁶ Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass das Kanzleramt keine eigene Ressortzuständigkeit hat. Es ist auch keine Behörde, die den einzelnen Ministerien übergeordnet ist und ihnen Weisungen erteilen kann.

2.2.1 Funktionen³⁷

„Wichtigste Funktion des Bundeskanzleramtes ist, dem Bundeskanzler selbst zuzuarbeiten und ihn so bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.“³⁸ Das Kanzleramt ist damit die zentrale Koordinierungsstelle für die Politik der Bundesregierung. Es informiert und berät den Bundeskanzler und hilft ihm – dem Kanzlerprinzip entsprechend – bei der Vorbereitung und Durchsetzung von Richtlinienentscheidungen und Organisationserlassen. Im Vorwort zum Haushaltsplan des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes heißt es dazu:

„Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Bundeskanzler des Bundeskanzleramtes, das vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wird. Das Bundeskanzleramt hat den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten.

³⁵ So Ferdinand Müller-Rommel, zitiert nach Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 274.

³⁶ Vgl. Hesse/Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 311.

³⁷ Ausführlich zu diesem Thema, vgl. Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O.

³⁸ ebd., S. 52.

Es hat die Entscheidungen des Bundeskanzlers vorzubereiten und auf deren Durchführung zu achten.³⁹

An den Bundeskanzler wird eine Fülle komplexer Informationen herangetragen. Diese kann er nur verarbeiten, wenn sie vorher gebündelt werden. Ausführliche Darstellungen aus den Ministerien oder extern erarbeitete Berichte müssen also auf das Wesentliche reduziert und zusammengefasst werden, damit der Kanzler daraus rasch das für seine Arbeit Bedeutsame entnehmen kann. Das Kanzleramt darf sich dabei nicht allein auf die Informationen aus den jeweiligen Ministerien verlassen; es muss die vorgelegten Ausführungen prüfen und gegebenenfalls mit anderen Ressorts oder Stellen außerhalb der Regierung abstimmen. Ständige Aufgabe sowohl für die Fachabteilungen des Kanzleramts als auch für die Planungsabteilung und die Abteilung für Angelegenheiten der Nachrichtendienste ist daher die Information über aktuelle politische Entscheidungen sowie über die Arbeit in den Ministerien.

Darüber hinaus fungiert das Bundeskanzleramt auch als politischer Impulsgeber: Es untersucht im Rahmen der politischen Planung, ob möglicherweise neue Konzepte entwickelt werden müssen. Politische Analysen dienen somit auch dem Ziel, mögliche Probleme früh zu erkennen. Das eigentliche Ausarbeiten von Problemlösungsstrategien liegt dann wiederum bei den jeweiligen Ministerien, so wie es das bereits dargestellte Ressortprinzip deutlich macht.

Gemeinsam mit dem Bundespresseamt wertet das Kanzleramt zudem die Berichterstattung in den Medien und die Ergebnisse aus Umfragen und Meinungsforschungen aus. Das Presseamt unterrichtet neben der Bundesregierung auch den Bundespräsidenten und den Bundestag über Nachrichten, die in den unterschiedlichsten Medien verbreitet werden. Außerdem ist es für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zuständig.

Das Kanzleramt ist des weiteren die Geschäftsstelle der Bundesregierung im Verkehr mit anderen Verfassungsorganen. So geht aus dem bereits zitierten Paragraphen 7 der Geschäftsordnung der Bundesregierung hervor, dass der Chef des Kanzleramtes auch die Geschäfte eines Staatssekretärs der Bundesregierung wahrnimmt. Eine seiner Aufgaben ist es daher, die in der Regel wöchentlich stattfindenden Kabinettsitzungen vor- und nachzubereiten. Dazu gehört auch, dass sich unter seiner Leitung – ebenfalls einmal pro Woche – die beamteten Staatssekretäre aus den einzelnen Ministerien treffen. Unerledigte Streitfragen können bei diesen Zusammenkünften herausgefiltert und unterhalb der Kabinettssebene entweder beigelegt oder bei anhaltenden Meinungsverschiedenheiten auch an den Kanzler

³⁹ Zitiert nach Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 52ff.

weitergeleitet werden⁴⁰. Eine Ressortvorlage, beispielsweise zu einem Gesetzgebungsvorhaben, ist erst dann „kabinettreif“⁴¹, wenn die Ressortgespräche abgeschlossen sind und der federführende Minister seinen Kabinettskollegen mitteilen kann, zu welchem Ergebnis die notwendige Abstimmung mit den beteiligten Ministerien geführt hat. Hier kommt also das bereits skizzierte Kollegial- bzw. Kabinettsprinzip zum Tragen.

Ein wichtiger Service des Kanzleramtes ist das Entwerfen von Reden, Grußworten und Pressemitteilungen durch die Redenschreiber („ghostwriter“). Sie sollten mit der Abteilung für politische Planung kooperieren, denn: „Die Vorbereitung wichtiger Reden ist die praktisch bedeutsamste Form politischer Planung.“⁴²

Dies gilt vor allem auch für die programmatischen Regierungserklärungen zu Beginn jeder Legislaturperiode. Redenschreiben ist damit „zugleich praktiziertes Ideenmanagement – wobei das Spektrum möglicher Ideen von der großen Zukunftsvision bis hin zum Appell an das Lebensgefühl des eigenen Wählermilieus reicht.“⁴³

Aus den dargestellten Aufgaben lassen sich zwei übergreifende Hauptfunktionen des Kanzleramtes herausfiltern, die eng miteinander zusammenhängen: Es handelt sich dabei um die Koordination und die Information. Eine wesentlich koordinierende Funktion übernimmt das Kanzleramt sowohl im Zusammenwirken mit einzelnen Fachressorts, mit Kabinett und Bundestag, als auch beim Vorbereiten von spezifischen Sitzungen oder Ausschüssen. Information wiederum ist die Basis für dieses Handeln. Unter Informationspolitik wird daher zum einen das Informiertsein der einzelnen Akteure im Kanzleramt verstanden. Zum anderen fällt darunter auch der generelle Umgang mit Informationen. In diesem Zusammenhang muss unter anderem gefragt werden, wie und durch wen Informationen erworben werden – beispielsweise auch über externen Sachverstand -, wie der Informationsfluss zwischen Kanzleramt und den Ressorts, zwischen Kanzleramt und den Parteien sowie zwischen Kanzleramt und Öffentlichkeit abläuft.

Im Analyseteil der Arbeit wird in den Kapiteln über die Koordinations- und Informationspolitik untersucht, wie die beschriebenen Funktionen während verschiedenener Kanzlerschaften in die Praxis umgesetzt wurden. Da die Koordinations- und Informationspolitik von den wechselnden Personen im

⁴⁰ „Die Erfahrung lehrt, dass mit zunehmender Amtszeit eines Kanzlers die Zahl der sogenannten Chefsachen wächst“, so Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 69. Das bedeutet, so Mertes weiter, dass sich „im Lebenszyklus einer Regierung die Gewichte mehr und mehr von einzelnen Ressorts in die Regierungszentrale verlagern.“

⁴¹ Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 87.

⁴² Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 72.

Kanzleramt geprägt wird, muss in den Kapiteln über die Personalpolitik zuvor analysiert werden, mit welchen Personen sich der Kanzler umgeben hat, in welcher Beziehung er zu diesen stand und mit welchen Aufgaben er sie beauftragt hat. Zunächst sollen aber noch einige grundlegende Aspekte zum Kanzleramt veranschaulicht werden.

2.2.2 Aufbau, Organisation und Arbeitsweise

Wie bereits erwähnt, wird im Kanzleramt zwischen dem Leitungsbereich und der sogenannten Arbeitsebene unterschieden. Diese Bezeichnungen können missverstanden werden: Zum einen wird auch auf der Leitungsebene gearbeitet, zum anderen übernehmen auch Mitglieder der Arbeitsebene wichtige Führungsfunktionen. Allerdings ist diese Differenzierung hilfreich, um die Ebene der Entscheidungsträger an der politischen oder administrativen Spitze von der Ebene der einzelnen Abteilungsmitarbeiter, die vorwiegend Fachaufgaben wahrnehmen, zu unterscheiden. Zur Leitungsebene gehören neben dem Bundeskanzler der Chef des Bundeskanzleramtes (im Range eines Bundesministers oder eines Beamteten Staatssekretärs), die Parlamentarischen Staatssekreäre bzw. Staatsminister beim Bundeskanzler sowie deren persönliche Referenten und Mitarbeiter in Büros und zugeordneten Leitungsstäben. Die Aufgaben der Akteure im Leitungsbereich werden im nächsten Kapitel (unter 2.2.3) im Einzelnen dargestellt.

Die Arbeitsebene, auch Fachebene genannt, besteht aus sechs Abteilungen, wobei die Abteilungsgliederung grob die klassische Unterscheidung zwischen auswärtigen Beziehungen und äußerer Sicherheit, den inneren Angelegenheiten einschließlich Soziales sowie Wirtschaft und Finanzen widerspiegelt. Im einzelnen ist die Abteilung 1, die Zentralabteilung, zuständig für Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten sowie für die Aufgabenplanung der Bundesregierung. Außerdem werden dort auch Aufgaben aus den Bereichen Inneres und Recht erfüllt. Die Abteilung 2 ist zuständig für auswärtige und innerdeutsche Beziehungen sowie für Entwicklungspolitik und äußere Sicherheit; Abteilung 3 für Innere Angelegenheiten, Soziales und Umwelt; Abteilung 4 für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Abteilung 5 ist die Planungsabteilung. Dort werden mittel- und längerfristige Regierungsinitiativen koordiniert und gesellschaftliche und politische Analysen bearbeitet. In Abteilung 6 erfolgt die Koordinierung der Nachrichtendienste.

⁴³ Ebd., S. 72.

Die Abteilungen sind wiederum durch einen hierarchisch-bürokratischen Aufbau geprägt und jeweils in Gruppen und Referate unterteilt, wobei letztere die „organisatorischen Basiseinheiten“⁴⁴ darstellen und noch einmal unterschieden werden können in Spiegel- und Querschnittsreferate. Diese Bezeichnungen veranschaulichen die Beziehungsmuster zu den Ministerien⁴⁵: „Spiegelreferate sind zuständig für den Aufgabenbereich von jeweils einem Ministerium“⁴⁶, sie spiegeln also ein bestimmtes Ministerium wider. Insofern ist die Bundesregierung durch die Spiegelreferate im Kanzleramt in verkleinerter Form nachgebildet. Zum Beispiel hat gegenwärtig das Referat 312 die Geschäfte des Bundesministeriums für Gesundheit zu bearbeiten und zu überprüfen. Ihm obliegt es, alle Vorgänge aus „seinem Ressort“ zur Information für eventuelle Entscheidungen durch Bundeskanzler und Bundeskabinett aufzubereiten. Umgekehrt hat es die Entscheidungen des Bundeskanzlers und des Bundeskabinetts gegenüber „seinem“ Ministerium zu begleiten und zu fördern.⁴⁷ Es übernimmt damit eine „Scharnierfunktion“ zwischen dem Ressort auf der einen und dem Bundeskanzleramt auf der anderen Seite. Querschnittsreferate hingegen sind nicht ressort-, sondern problemorientiert. Solche Referate greifen auf Teilzuständigkeiten verschiedener Ressorts zu, indem sie Probleme bearbeiten, die mehrere Ministerien gleichzeitig betreffen. Bei Querschnittsreferaten kann es sich aber auch um solche handeln, die sich auf alle Fachpolitiken erstrecken und gegenüber gewissen Institutionen und Gremien Bündelungsarbeit zu leisten haben. Dies geschieht zum Beispiel im Referat für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten, wo die Tagesordnung für das Kabinett vorbereitet wird, indem zu besprechende Themen zusammengetragen und der politischen Leitung vorgelegt werden.⁴⁸

Auch wenn das Bundeskanzleramt – wie der formale Organisationsaufbau der Abteilungen gezeigt hat – auf den ersten Blick bürokratisch-hierarchisch geprägt ist, so haben sich doch informelle Organisationsmuster herausgebildet, die diese festen Strukturen auflockern. Neben Arbeitskreisen, die beispielsweise zur Vorbereitung einer Regierungserklärung oder zur Bearbeitung einer aktuellen Gesetzesvorlage ad hoc gebildet werden, gehören zu solchen nicht-hierarchischen Organisationsmustern unter anderem die sogenannten Lagebesprechungen und die Arbeitsstäbe:

Um die tägliche Arbeit koordinieren zu können, gibt es – je nach Regierungschef – häufig bis regelmäßig eine Besprechung, zu der der Bundeskanzler einen kleinen

⁴⁴ König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen, a.a.O., S. 55.

⁴⁵ Vgl. ausführlich zu diesem Thema, ebd., S. 56ff.

⁴⁶ Müller-Rommel/Pieper: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, a.a.O., S. 9.

⁴⁷ Vgl. Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 123.

Kreis enger Mitarbeiter einlädt. Statt dessen oder zusätzlich trifft der Chef des Bundeskanzleramtes in der Regel morgens mit den Staatsministern und den Abteilungsleitern des Bundeskanzleramtes, den Regierungssprechern und bei Bedarf mit einigen weiteren Mitarbeitern zu einer Lagebesprechung zusammen. Die „Lage“ fungiert als Bindeglied zwischen Politik und Administration. Die Besprechung wird häufig eröffnet mit einem Vortrag zum Medienbild des Tages. Es werden aktuelle oder allgemeine Probleme erörtert und neue Aufträge an die Fachabteilungen des Hauses vergeben. Welche organisatorische Verfestigung die Lagebesprechungen erhalten, hängt von der Arbeitsweise des Kanzlers und des Kanzleramtschefs ab. Der Nutzen solch informeller Gremien kann beträchtlich sein. Auf unbürokratischem Wege können Vorgaben der politischen Leitung vermittelt und kurze Rücksprachen gehalten werden. Durch die flexiblere Gestaltung des Informationsflusses und der Koordinationspolitik innerhalb des Kanzleramtes wird ein Auseinanderdriften der Leitungs- und der Fachebene verhindert. Das Kanzleramt als Ganzes ist damit funktionstüchtiger.

Eine weitere organisatorische Einrichtung mit flexibleren Kommunikationsstrukturen sind die sogenannten Arbeitsstäbe. So gab es beispielsweise ab 1978 einen Arbeitsstab zum Sachgebiet der Deutschlandpolitik, über den bis zur deutschen Wiedervereinigung die Kontakte zur DDR abgewickelt wurden. Arbeitsstäbe im Kanzleramt sind einem Mitglied der Leitungsebene direkt unterstellt – im Falle des „Arbeitsstabs Deutschlandpolitik“ war es der Kanzleramtschef – und können dadurch ohne bürokratischen Aufwand zur Beratung herangezogen werden. Damit eignen sie sich auch zur Bearbeitung von ressortübergreifenden Politikbereichen, in denen schnelle Reaktionen erforderlich sind.⁴⁹ Die Mitglieder der Leitungsebene haben die Möglichkeit, in Arbeitsstäben Personen ihres Vertrauens unterzubringen. Anzahl und Organisation von Arbeitsstäben richten sich nach Kanzler und Kanzleramtschef. Mit dem Amtsantritt von Gerhard Schröder hat es zum Beispiel eine nie dagewesene Neugründung von Arbeitsstäben gegeben, wie im Analyseteil dieser Arbeit zu sehen sein wird.

Verkürzte Kommunikationswege gibt es nicht nur innerhalb des Leitungsbereichs oder in der Beziehung zwischen politischer Leitung und Arbeitsebene, sondern auch unter den Mitarbeitern der einzelnen Fachabteilungen. So versuchen Sachreferenten ihr Wissen zu erweitern, indem sie informelle Informationskanäle erschließen, also „Querverbindungen“⁵⁰ untereinander aufbauen. Müssten sie immer die

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 125ff.

⁴⁹ Vgl. König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen, a.a.O., S. 58.

⁵⁰ Müller-Rommel/Pieper: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, a.a.O., S. 10.

vorgeschriebenen langwierigen Bearbeitungswege gehen, so wäre die Handlungsfähigkeit der Regierungszentrale beeinträchtigt.⁵¹ Im Regierungsalltag ist informelles Handeln aus den dargestellten Gründen unverzichtbar geworden und wird heute als optimale Ergänzung zur formalen Regierungstätigkeit betrachtet.⁵² Dies soll an einem weiteren wichtigen Beispiel, nämlich der Koalitionsrunde, verdeutlicht werden.

Die Koalitionsrunde hat sich – vor allem während der Regierung Kohl – als effektives informelles Lenkungsgremium einer Koalitionsregierung bewährt und zwar aus mehreren Gründen⁵³: Kein Koalitionsvertrag kann Vorkehrungen für vier Jahre bis ins kleinste Detail treffen. Vor allem unvorhersehbare Entwicklungen verlangen aber ein frühzeitiges Abstimmen mit den Koalitionsfraktionen, um ein Funktionieren der Gesetzgebungsarbeit so reibungslos wie möglich zu gestalten. Dies geschieht in den Koalitionsrunden, an denen – in regelmäßigen Abständen und unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers – die Spitzenvertreter der Koalitionsfraktionen und –parteien teilnehmen und über Fragen verhandeln, die auf Fachebene nicht gelöst werden konnten. Je nach Problemstand sind an den Koalitionsgesprächen auch einzelne Bundesminister und Fraktionsexperten beteiligt. Wichtig ist, dass die Politiker der Koalitionsrunde über eine „Abschlussvollmacht“⁵⁴ verfügen und gegebene Zusagen auch gegen Widerstände in den eigenen Parteien durchsetzen können. Es wird stets versucht, den Kreis der teilnehmenden Politiker möglichst klein zu halten. Das erleichtert die Entscheidungsfindung, außerdem werden vertrauliche Informationen zu brisanten politischen Themen zunächst auf nur wenige Personen beschränkt. Dies sind gleich zwei Vorteile der informellen Koalitionsrunde gegenüber dem Kabinett, das sich infolge struktureller Schwächen⁵⁵ als politisches Entscheidungszentrum und Führungsorgan wenig eignet und – wie bereits beschrieben – häufig nur eine formal beschließende Rolle einnimmt.

Gastgeber der Koalitionsrunden ist das Kanzleramt. Dadurch wird seine Scharnierfunktion zwischen Partei- und Regierungspolitik deutlich⁵⁶, die sich auch auf die Arbeitsweise im Kanzleramt auswirkt. Diese ist ohnehin geprägt vom wöchentlichen Arbeitsrhythmus von Parlament und Regierung. So gibt es feste Termine wie mittwochs die Kabinettsitzung oder montags die Sitzung der

⁵¹ Ebd., S. 10.

⁵² Vgl. v. Beyme, Klaus: Informelle Komponenten des Regierens, Heidelberg 1990, S. 1.

⁵³ Vgl. Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 76ff.

⁵⁴ Ebd., S. 77.

⁵⁵ Vgl. dazu Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 273ff.

⁵⁶ Vgl. Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 77.

beamteten Staatssekretäre, die den Aufgaben- und Zeitplan des Leitungsbereichs – und damit auch der Fachebene – bestimmen.

Für das effiziente Wirken der Regierungszentrale, also das Funktionieren von Koordinations- und Informationspolitik, spielt aber nicht nur das Aufbrechen der hierarchischen und komplexen Organisationsstrukturen durch informelle Kommunikationswege eine wichtige Rolle, sondern auch die Personalbesetzung, wie das nächste Kapitel erläutern soll.

2.2.3 Akteure

„Gute Arbeit im Bundeskanzleramt setzt die richtige Zusammenführung von politischer und fachlicher Kreativität mit solider Erfahrung voraus.“⁵⁷ Im Kanzleramt, in dem größtenteils verwaltungserfahrene Berufsbeamte arbeiten⁵⁸, muss also stets darauf geachtet werden, personelle Verkrustungen zu vermeiden. So gibt es beispielsweise durch einen Rotationsbeschluss des Bundeskabinetts⁵⁹ die Möglichkeit, Fachbereiche mit Personal aus den Bundesministerien zu besetzen. Mitarbeiter, die per Personalaustausch im Kanzleramt beschäftigt sind, kehren meist nach nur wenigen Jahren in ihre sogenannten Stammdienststellen zurück. Während ihrer Zeit im Kanzleramt können sie hilfreiche neue Impulse für die von ihnen betreuten Fachbereiche liefern. Eine wichtige Rolle spielt das Rotationsprinzip zudem nach einem Regierungswechsel. In begrenztem Rahmen ermöglicht es dem neuen Bundeskanzler, Berufsbeamte, die jahrelang für den abgewählten Regierungschef gearbeitet haben, zu versetzen und im Gegenzug Beamte seines Vertrauens ins Kanzleramt zu holen. Zwar sind die Berufsbeamten – entsprechend ihrem abgeleisteten Berufseid – ihrem Vorgesetzten unabhängig von dessen Parteizugehörigkeit zu loyalen Dienst verpflichtet, dennoch ist die Parteipolitisation ein generelles Problem innerhalb eines Verwaltungsapparates und verursacht zum Teil von Misstrauen geprägte Spannungsverhältnisse zwischen Leitungs- und Arbeitsebene.⁶⁰

Um sich als Politiker neben der dienstlichen auch der politischen Loyalität von Beamten vergewissern zu können, gibt es die Institution des politischen Beamten. Zu dieser Gruppe gehören die Beamteten Staatssekretäre und die Ministerialdirektoren. Im Kanzleramt zählen dazu der Kanzleramtschef – sofern er nicht Minister ist – und

⁵⁷ Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 132.

⁵⁸ Ausnahmen findet man lediglich in besonderen Funktionen wie Redenschreiben, Öffentlichkeitsarbeit oder persönlicher Assistenz.

⁵⁹ Näheres zum Rotationsbeschluss, vgl. Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, S. 132.

⁶⁰ Vgl. zu dieser Problematik: König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen, a.a.O., S. 65ff.

die Abteilungsleiter. Politische Beamte müssen bei der Ausübung ihres Amtes „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen“⁶¹ und können vom Bundeskanzler jeder Zeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt und durch andere politische Beamte ersetzt werden. Die Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister beim Bundeskanzler sind - als Abgeordnete des Bundestages⁶² - ohnehin Politiker, die von der Gunst des Regierungschefs abhängig sind, also auch jeder Zeit abgesetzt werden können. Kraft Gesetz erlischt ihr Amt, wenn ein neuer Kanzler gewählt ist.

Im Folgenden werden die Funktionen der für den Analyseteil relevanten Ämter beschrieben. Auf die Funktionen des Bundeskanzlers und die Anforderungen, die an seine Person gestellt werden, wird nicht noch einmal eingegangen, da diese Aspekte bereits in den vorangegangenen Kapiteln – im Zusammenhang mit Kanzlerprinzip und Richtlinienkompetenz – erläutert wurden. Es werden zunächst die Aufgaben des Kanzleramtschefs beschrieben, die bislang nur grob umrissen wurden. Danach folgt die Darstellung möglicher Aufgabengebiete der Parlamentarischen Staatssekretäre. Ebenfalls beschrieben werden die Rollen von persönlichen Referenten und direkten Mitarbeitern im Leitungsbereich, von Abteilungsleitern, von Beratern außerhalb des Kanzleramtes sowie vom Regierungssprecher.

Der Chef des Bundeskanzleramtes ist nicht nur Behördenchef, sondern nimmt zugleich auch die Geschäfte eines Staatssekretärs der Bundesregierung wahr (§ 7 GOBReg). Damit besitzt er eine absolute Schlüsselstellung. Er bereitet die wöchentliche Kabinettsitzung vor und ist für ihre Tagesordnung verantwortlich, das heißt, er entscheidet, welche Angelegenheiten im schriftlichen Umlaufverfahren erledigt und welche vom Kabinett bearbeitet werden.⁶³ Er nimmt an den Kabinettsitzungen selbst teil und überwacht auch die Durchführung der von der Regierung gefassten Beschlüsse⁶⁴. Um diese Aufgaben effektiv meistern zu können, muss er in verschiedenen Richtungen aktiv sein: Er muss im ständigen Kontakt mit den Ministerien stehen und über deren Arbeit und Belange informiert sein. Als Steuerungsinstrument dient dabei die Runde der beamteten Staatssekretäre, der er vorsitzt. In diesem Gremium wird die Regierungsarbeit koordiniert, werden

⁶¹ Ebd., S. 69.

⁶² Lediglich der Kultur- und Medienbeauftragte der Schröder-Regierung, Staatsminister Naumann, bildet eine Ausnahme und ist kein Bundestagsabgeordneter.

⁶³ Näheres zu diesem Thema, vgl. Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 85ff.

⁶⁴ „Hat das Kabinett einen förmlichen Beschluss zu einem Gesetzentwurf gefasst, so leitet der Bundeskanzler den Beschluss der jeweils zuständigen gesetzgebenden Körperschaft zu. [...] Die Zuleitungsschreiben des Bundeskanzlers hat das Bundeskanzleramt vorzubereiten.“, so Busse, ebd., S.

Fachausschüsse beauftragt und Fachgremien zusammengestellt. Der Kanzleramtschef muss allerdings darauf achten, dass er sich nicht zu früh für eine bestimmte Ressortsicht gewinnen lässt oder bei strittigen Vorhaben vorschnell Partei ergreift. Vielmehr muss er sich Informationen von verschiedenen Seiten absichern lassen, unter anderem durch Absprachen mit den Abteilungsleitern im Kanzleramt. Zudem muss er darauf achten, dass die Interessen der Regierungsparteien aufeinander abgestimmt sind – regelmäßig stattfindende Koalitionsrunden bieten sich dazu an. Der Kanzleramtschef sollte stets die Verbindung zu Fraktionskreisen halten, Ratschläge von Parlamentariern bedenken und Informationen auch bei externen Beratern einholen. Bei der politischen Planung muß er außerdem die Interessen der Bundesländer bedenken – aus diesem Grund gibt es regelmäßige Treffen mit den Ministerpräsidenten der Länder.

Grundvoraussetzung für sein Handeln ist der enge und gute Kontakt zum Bundeskanzler. Dabei dient er dem Regierungschef als eine Art letzter Filter, was seine einflussreiche Position zusätzlich unterstreicht. So bereitet er politische Inhalte und Initiativen noch einmal auf, bevor er sie an den Kanzler weiterreicht. Dabei unterscheidet er zwischen wichtigen und weniger wichtigen Vorlagen, hält letztere vom Kanzler fern und erledigt sie selbst.

Aus der Beschreibung der vielseitigen Aufgaben des Bundeskanzleramtschefs lässt sich schließen, dass die Person in diesem Amt auch über vielseitige Qualitäten und Fähigkeiten verfügen sollte: Sie muss ein Verwaltungstalent mit politischem Taktgefühl sein. Sie muss Probleme schnell erkennen und dabei den Blick für das Wesentliche behalten. Sie braucht analytische Begabung, das richtige Zeitgefühl für Entscheidungen und muss – vorrangig abseits der Medienscheinwerfer – verschiedene Akteurskreise integrieren und deren Interessen koordinieren können. In der Geschichte der Bundesrepublik hat es bislang siebzehn Chefs des Bundeskanzleramts gegeben, von denen zwölf im Range eines beamteten Staatssekretärs und fünf im Range eines Bundesministers für besondere Aufgaben standen. Einer der Vorteile eines Kanzleramtschefs mit Ministerrang besteht darin, dass er „zu den Ressortchefs von gleich zu gleich sprechen kann“⁶⁵ und dadurch möglicherweise über mehr Durchsetzungskraft und Autorität verfügt als ein beamteter Staatssekretär.

Parlamentarische Staatssekretäre im Bundeskanzleramt sollen den Bundeskanzler bei seinen Aufgaben unterstützen. Bei der Einführung des Amtes Ende der 60er Jahre

91; Zur Handhabung von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung zwischen Bundeskanzleramt und Bundesrat, vgl. zudem: ebd., S. 55ff.

⁶⁵ Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 74.

gab es beim Bundeskanzler nur einen Parlamentarischen Staatssekretär, später arbeiteten gleichzeitig zwei oder – solange es noch das Amt eines Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin gab – sogar drei Parlamentarische Staatssekretäre für den Bundeskanzler, davon führten zwei den Titel ‚Staatsminister‘. Bundeskanzler Schmidt hatte erstmalig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Person in diesem Amt zum Staatsminister zu berufen.⁶⁶ Parlamentarische Staatssekretäre bzw. Staatsminister bekommen vom Bundeskanzler unterschiedliche Aufgaben zugeordnet. Diese können sich zum Beispiel auf den Kontakt zu den Regierungsparteien, auf die Koordinierung von Bund- und Länderinteressen oder auf die Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung erstrecken. Wird aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat zu einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung ein Vermittlungsausschuss einberufen, so ist – neben dem federführenden Bundesminister – auch ein Staatsminister aus dem Kanzleramt zugegen und steht für generelle Fragen der Ausschussmitglieder zur Verfügung. Außerdem sitzt traditionsgemäß ein Staatsminister im Ältestenrat des Bundestages, um die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament koordinieren zu helfen.⁶⁷ Die Funktionen der jeweiligen Parlamentarischen Staatssekretäre variieren und hängen auch von der politischen Laufbahn des jeweiligen Amtsträgers ab. Dabei sollte der Kanzler bei der Aufgabenverteilung darauf achten, dass sich die Tätigkeitsbereiche von Kanzleramtschef und Parlamentarischen Staatssekretären nicht so überschneiden, dass es zu unproduktiven und den Ablauf im Kanzleramt störenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Akteuren kommt.

Bundeskanzleramtschef und Staatsminister verfügen jeweils über persönliche Büros und Referenten, die ihnen zuarbeiten. Außerdem können ihnen Leitungsgruppen und Arbeitsstäbe zugeordnet sein, deren Zahl, Struktur und Aufgaben sich in der Vergangenheit mehrfach geändert haben und die – sofern es der inhaltliche Zusammenhang erfordert – im Analyseteil dargestellt werden.

Dem Bundeskanzler selbst ist ebenfalls ein persönliches Büro zugeordnet, das ihm wie ein Stab zuarbeitet und bei der Erfüllung seiner unmittelbaren Aufgaben hilft. So werden in dem Kanzlerbüro unter anderem die persönlichen Gespräche und Terminwünsche des Regierungschefs koordiniert, seine Post aufbereitet und seine Reisen vorbereitet. Zudem können dem Bundeskanzler auch Arbeitsstäbe direkt zugeordnet sein; darauf wird im Analyseteil der Arbeit einzugehen sein.

⁶⁶ Hans-Jürgen Wischnewski wurde im Dezember 1976 zum Staatsminister ernannt.

⁶⁷ Vgl. Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, a.a.O., S. 116.

Abteilungsleiter bilden die Spitze der Fachebene und sind den Akteuren des Leitungsbereichs gegenüber weisungsgebunden. Wenn der Amtschef telefonisch, im direkten bilateralen Gespräch oder im Rahmen einer multilateralen Besprechung, einen Auftrag „nach unten“ gibt, dann gibt er ihn in aller Regel über die Abteilungsleiter „ins Haus“ – wie es unter Kanzleramtsmitarbeitern heißt.⁶⁸ Die Abteilungsleiter müssen die Aufgaben auf Gruppen und Referate verteilen und den Informationsfluss zu den entsprechenden Ministerien und Fachausschüssen regeln. Sie müssen ständig die Arbeit der ihnen zugeordneten Ressorts begleiten und dabei sowohl die Interessen ihrer Vorgesetzten als auch die Belange „ihrer“ Ministerien berücksichtigen. Einzelne Abteilungsleiter können auch Sonderfunktionen übernehmen oder zu den engen Beratern des Bundeskanzlers gehören, was im späteren Verlauf der Arbeit analysiert werden wird.

Neben den genannten Akteuren gibt es auch solche, die nicht direkt im Kanzleramt sitzen, aber trotzdem Einfluss auf im Kanzleramt gefällte Entscheidungen haben und darum im Analyseteil mitbedacht werden müssen. Zu dieser Gruppe zählen beispielsweise führende Parteipolitiker sowie externe Berater aus Industrie und Wissenschaft, deren Empfehlungen per Telefon eingeholt werden können oder die gegebenenfalls auch zu informellen Runden geladen werden. Ein weiterer Akteur im Regierungsprozess ist der Regierungssprecher und gleichzeitiger Leiter des Bundespresseamtes, dessen Stellung und effektives Arbeiten allerdings erheblich vom Bundeskanzler und der Zusammenarbeit mit den Akteuren im Bundeskanzleramt abhängt. Im Idealfall gehört der Regierungssprecher zu den Vertrauten und engen Beratern des Kanzlers⁶⁹. Dass dies nicht immer der Fall sein muss, wird die Analyse zeigen. Grundsätzlich steht das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung unter der Verantwortung des Bundeskanzlers und ist „der Knotenpunkt der Bundesregierung für Kontakte mit den Medien [...]“⁷⁰ Der Regierungssprecher informiert die Öffentlichkeit über die Politik der Bundesregierung und muss diese – in enger Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt und den einzelnen Ressorts – so gut wie möglich „verkaufen“.

Im nachfolgenden Analyseteil soll nun untersucht werden, wie die genannten Akteure ihre potentiellen Aufgaben und Funktionen im Regierungsalltag umgesetzt haben, und welche Rollen ihnen überhaupt vom Kanzler zugeschrieben wurden. Denn für das effiziente Arbeiten in der Schaltzentrale der Bundesregierung ist in

⁶⁸ So Mertes im Gespräch mit der Autorin.

⁶⁹ Vgl. Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 70.

⁷⁰ Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, München 2000, S. 181.

letzter Instanz der Kanzler selbst verantwortlich. Er steht an der Spitze des gesamten Regierungsapparates, und er bestimmt das Personal auf der Leitungsebene. Es liegt in seiner Hand, Leitungspersonal oder politische Beamte auszutauschen, wenn zum Beispiel die Arbeit der Ministerien nicht ausreichend betreut und koordiniert wird oder wenn der Informationsfluss zwischen Leitungs- und Arbeitsebene bzw. zwischen Kanzleramt und den Ministerien ins Stocken gerät und es schließlich zu Regierungsspannen kommt. Die Regierungsfähigkeit des Kanzlers hängt also von dessen Willen ab, den ihm zur Verfügung stehenden Apparat zu bedienen. Er verfügt nur dann über eine Hausmacht durch das Kanzleramt, wenn die Regierungszentrale durch eine effiziente Personal-, Koordinations- und Informationspolitik ihre Funktionen erfüllt.

3. Ausbau der Hausmacht

Im Folgenden wird zunächst die Personalpolitik der Kanzler Schmidt, Kohl und Schröder analysiert und danach gefragt, wie die Regierungschefs die Leitungsebene des Kanzleramtes sowie die Spitzen der Arbeitsebene konstruiert haben. Dabei soll erforscht werden, in welcher Beziehung die relevanten Akteure zum jeweiligen Kanzler stehen und wie die Aufgaben unter den wichtigen Entscheidungsträgern verteilt sind. Daran anschließend wird untersucht, wie die entsprechenden Akteure ihre Aufgaben ausführen und wie die Hauptfunktionen des Kanzleramtes – also Koordinations- und Informationspolitik – erfüllt werden.

3.1 Hausmacht durch Personalpolitik

3.1.1 Helmut Schmidt

Nach seiner Wahl zum Bundeskanzler im Mai 1974 vollzog Helmut Schmidt nicht nur im Bundeskabinett einen personellen Kahlschlag, sondern auch im Leitungsbereich des Bundeskanzleramtes, obwohl sich an der regierenden Parteienkonstellation nichts geändert hatte. Das zuletzt wegen der Guillaume-Affäre im Gerede gewesene Amt sollte wieder zu einem geräuschlos arbeitenden und dabei effizienten Instrument von Kanzler und Bundesregierung werden. Kanzleramtschef Horst Grabert musste genauso gehen wie der Willy Brandt-Vertraute und Bundesminister für besondere Aufgaben Egon Bahr. Auch die Staatssekretäre Karl Ravens und Günter Gaus bekamen Posten außerhalb des Kanzleramtes. An ihre Stelle traten Manfred Schüler als neuer Chef des Kanzleramtes und Marie Schlei als Parlamentarische Staatssekretärin. Dietrich Spangenberg wurde Bevollmächtigter der Bundesregierung in Berlin.

Trotz des Mottos seiner Regierungserklärung „Kontinuität und Konzentration“ steuerte Schmidt in Wirklichkeit einen harten Neuanfang an: „In einer Zeit weltweit wachsender Probleme konzentrieren wir uns in Realismus und Nüchternheit auf das Wesentliche, auf das, was jetzt notwendig ist, und lassen anderes beiseite“, ließ der neue Regierungschef wissen⁷¹. Die Brandt'schen Schlüsselbegriffe ‚Visionen‘ und ‚Reformen‘ wurden – in der Sorge um die wirtschaftliche Lage – ersetzt durch den Begriff der ‚Stabilität‘. Um seine pragmatischen Politikziele durchzusetzen, benötigte Schmidt loyale und vor allem qualifizierte Mitstreiter, die er zum einen im Kabinett platzierte, zum anderen im Kanzleramt, das vom neuen Behördenchef fortan als „Generalsekretariat der Bundesregierung“⁷² sowie als „Dienstleistungszentrum für die Ressorts“⁷³ begriffen wurde. Anders als Horst Ehmke, Brandts erster Kanzleramtschef, erweckte der beamtete Staatssekretär Manfred Schüler nicht den Verdacht, das Kanzleramt als Entscheidungszentrale der gesamten Regierung ausbauen zu wollen. Er sei nicht mit einem „großen Programm“ ins Kanzleramt gekommen, erklärte er, sondern wolle sich an seinen „Schreibtisch setzen und ohne viel Wirbel seine Arbeit machen“.⁷⁴

Der promovierte Volkswirt Schüler hatte „vielfältige parteipolitische und administrative Erfahrungen“⁷⁵ und war zuletzt Staatssekretär im Finanzministerium gewesen, wo ihn Schmidt wegen seines Verwaltungstalentes und seines finanz- und wirtschaftspolitischen Sachverstands schätzen gelernt hatte. Seine Hauptaufgabe war es, für einen schnellen und geregelten Ablauf der Regierungsgeschäfte und für klar formulierte Kabinettsvorlagen zu sorgen. Nach Angaben von Beteiligten gelang ihm das in hohem Maße.⁷⁶ Er verstand sich darauf, die an Schmidt adressierten Vorlagen so zu filtern, dass sich dieser nicht mit Nebensächlichkeiten befassen musste. Eigenständig – ohne Helmut Schmidt – leitete er außerdem die „kleine Lage“, die allmorgendliche Routinebesprechung zur Klärung von Fragen und Verteilung von Aufgaben, an der neben Schüler die Parlamentarische Staatssekretärin (bzw. später der Staatsminister), die Regierungssprecher und die Abteilungsleiter teilnahmen. Unter Schülers Vorsitz trafen sich auch einmal pro Woche die Staatssekretäre aus den Ministerien. Doch der Kanzleramtschef hielt nicht nur die Verbindung zu den Ressorts. Er hielt auch den Kontakt zur SPD-Zentrale und zu den einzelnen

⁷¹ Schmidt in seiner Regierungserklärung vom 17.5.1974.

⁷² Murmann, Heinz:, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 5.6.1974.

⁷³ „Ich bin kein Oberminister“, in: Der Spiegel, 33/1976, S. 21.

⁷⁴ Vgl. Murmann, Heinz: Schlagzeilen soll es nicht mehr geben, a.a.O.

⁷⁵ Hefty, Gregor Paul: Von Adenauer bis Schröder, von Würmeling bis Steinmeier, in: FAZ vom 10.7.1999.

⁷⁶ Vgl. Conrad, Bernd: Bei Schmidt wird knapp und kurz geredet, in: Die Welt vom 2.7.1974.

Bundesländern. Zudem betreute er in seinen ersten beiden Amtsjahren die Deutschlandpolitik.

Wegen seiner vielfältigen Funktionen und Aufgaben – er war auch Protokollführer bei den wöchentlichen Koalitionsrunden und wohnte zudem den Kabinettsitzungen bei – gehörte Schüler zu den bestinformierten Männern in Bonn. Hinzu kam, dass er nicht nur die Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst führte, sondern bis 1976 auch der Koordinator aller drei bundesdeutschen Geheimdienste war.⁷⁷ Seine Diskretion und seine gezielte Zurückhaltung führten trotz seiner Machtfülle aber dazu, dass er fast völlig hinter seinem Amt verschwand.

Auch die Parlamentarische Staatssekretärin Marie Schlei arbeitete eher verdeckt hinter den politischen Kulissen. Ihre Hauptaufgabe war es, die Verbindung zum Parlament zu halten – zu den Fraktionen der Koalition, aber auch zur Opposition. Dabei fungierte sie als eine Vermittlerin zwischen dem Bundeskanzler und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner, dessen Vertrauen sie besaß.⁷⁸ Schlei war langjähriges SPD-Mitglied und saß zudem im Fraktionsvorstand. Sie stand den sogenannten Kanalarbeitern nahe, einer mächtigen konservativen Gruppe innerhalb der SPD-Fraktion, die sich nicht an Wehner, sondern an dem Deutschlandminister Egon Franke orientierte und Schmidt in seiner Politik meistens unterstützte.

Als Marie Schlei nach der Bundestagswahl 1976 Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde, übernahm Hans-Jürgen Wischnewski, der zuvor Staatsminister im Auswärtigen Amt gewesen war, die schwierige Aufgabe, dem Kanzler in Fraktion und Parlament den Rücken freizuhalten. Außerdem wurden ihm die Zuständigkeiten für die Deutschlandpolitik übertragen. Schüler wurde dadurch entlastet. Ursprünglich hatte Schmidt geplant, einen zweiten Staatssekretär im Kanzleramt einzusetzen, der sich ausschließlich mit der Deutschlandpolitik beschäftigen sollte. Schüler hatte den Leiter der Kanzleramtsabteilung 2, Sanne, für das Amt vorgeschlagen, doch dieses Vorhaben war am Widerstand der FDP gescheitert. Vor allem Außenminister Genscher hatte befürchtet, der Kanzler, ohnehin ein Kenner der Außenpolitik und dementsprechend aktiv, wolle einen Teil der Kompetenzen für die Ostpolitik aus dem Auswärtigen Amt für sich beanspruchen. Auch gegen die Berufung Wischnewskis hatte Genscher zu intervenieren versucht, allerdings erfolglos. Schmidt ernannte Wischnewski zum Staatsminister und hatte damit sowohl einen Verbindungsmann zur SPD – Wischnewski brachte mehrjährige Erfahrungen als SPD-Bundesgeschäfts-führer mit

⁷⁷ Nachrichten- und Geheimdienste wurden erst 1976 zur neu gegründeten Abteilung 6 unter Ministerialdirektor Schlichter zusammengefasst.

⁷⁸ Vgl. Munzinger Personen-Archiv: Marie Schlei.

– als auch einen „außenpolitischen Profi“⁷⁹ im Haus. Überdies konnte Wischnewski in der Beziehung zur FDP vermitteln, da er sich durch seine Tätigkeit im Auswärtigen Amt das Vertrauen Genschers erarbeitet hatte. Die Berufung Wischnewskis ins Kanzleramt bedeutete daher eine deutliche Stärkung der Regierungszentrale.

Direkte Zuarbeiter des Kanzlers waren mit Schmidt seit längerem vertraut. Es handelte sich dabei um Klaus Leister, Udo Löwke und Peter Männing, die sich zusammen um die Aufgaben im Kanzlerbüro kümmerten. Der promovierte Jurist Leister war Schmidts persönlicher Referent gewesen, als dieser noch Verteidigungsminister war. Auch Männing und Löwke kannten Schmidt aus dieser Zeit: Der Politologe Männing hatte als Leiter eines Arbeitskreises für Sicherheitspolitik die Bekanntschaft mit Schmidt gemacht, und auf Löwke war Schmidt aufmerksam geworden, nachdem dieser ein Buch über verteidigungspolitische Fragen geschrieben hatte.

Während Schmidt die Posten im Leitungsbereich überwiegend neu besetzte, ließ er die Spitzen der Abteilungen zunächst in der von Brand gewählten Zusammensetzung. Einzige Ausnahme bildete die Abteilung 4 für Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, deren Chef Ministerialdirektor Hiß wurde. Hiß hatte im Finanzministerium die Grundsatzabteilung geleitet, wo ihn Schmidt schätzen gelernt hatte. In einer kurzen Rede zum Amtsantritt begründete Schmidt den Wechsel in Abteilung 4 damit, dass er sich auf einige auf ihn eingespielte Mitarbeiter stützen wolle. Zugleich machte diese Personalentscheidung aber auch deutlich, welchen Wert er auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik legte. Die Spitze der Abteilung 3 wurde 1975 neu besetzt, weil Abteilungsleiter Brodeßer als Staatssekretär nach Nordrhein-Westfalen ging. Für ihn kam Ministerialdirektor Marx. Nachdem die Berufung Sannes zum zweiten Staatssekretär im Kanzleramt gescheitert war, kam es schließlich zu einem weiteren Wechsel auf der Ebene der Abteilungsleiter. Sanne wurde Botschafter der Bundesrepublik in Genf.⁸⁰ Neuer Leiter der Abteilung 2 wurde Ruhfus, wie Wischnewski ein außenpolitischer Profi, der zuvor im Auswärtigen Amt gearbeitet hatte. Die beiden letztgenannten Wechsel waren also in erster Linie karrierebedingt und hatten nichts mit möglichen Spannungen zwischen den Abteilungsleitern und dem Kanzler zu tun.

Betrachtet man die Konstruktion der Leitungsebene sowie die Spitzen der Abteilungen, so fällt auf, dass sich die Personen, mit denen sich Schmidt umgab, auf

⁷⁹ Zundel, Rolf: Die Zentrale rüstet auf, in: Die Zeit vom 14.1.1977.

⁸⁰ Vgl. Palmer, Hartmut: Planspiele um das Bundeskanzleramt, in: SZ vom 21.10.1976.

dem Bonner Parkett auskannten und Erfahrungen in der Parteipolitik hatten. Dadurch konnten sie Schmidt bei der Durchsetzung seines Führungsanspruchs wirksam unterstützen. Außerdem hatten viele von ihnen schon zuvor in einem Bundesministerium gearbeitet und waren Spezialisten in spezifischen Fachgebieten. Schmidt hatte sich vorgenommen, aus dem Kanzleramt wieder eine effiziente Regierungszentrale zu machen und wollte nichts dem Zufall überlassen. Dabei kam ihm zugute, dass er durch seine eigenen Bonn-Erfahrungen als Fraktionschef und Minister auf viele Personen zurückgreifen konnte, deren Leistungen er genau einzuschätzen wusste und die bereits auf ihn eingeschworen waren. Die von ihm gewählten Mitarbeiter waren loyale und diskrete Berater, die nach außen hin schweigsam ihren Aufgaben nachgingen und dadurch zur Machtsicherung Schmidts beitrugen.

In das Muster des diskreten Schmidt-Beraters passte auch Regierungssprecher Klaus Bölling: Der erfahrene Journalist war zuletzt Intendant bei Radio Bremen gewesen und hatte gute Kontakte zu den Medien. Er spielte sich nicht in den Vordergrund, sondern sah sich als die Stimme der Regierung. Hinter den Kulissen war er ein wichtiger Berater des Kanzlers, dessen Vertrauen er besaß. Ursprünglich sollte der Mitherausgeber der „Zeit“, Theo Sommer, die Position des Regierungssprechers und die damit verbundene Leitung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung übernehmen. Doch er lehnte das Angebot des Kanzlers ab und blieb statt dessen externer Berater Schmidts.⁸¹

3.1.2 Helmut Kohl

Nachdem Helmut Kohl mit Hilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums Bundeskanzler geworden war, vollzog er im Bundeskanzleramt – bis auf die Leitungsebene und die Spitzen einiger Abteilungen – nur wenige personelle Veränderungen. Zum einen verbot es die selbst auferlegte Sparksamkeit, „Schaltstellen sofort mit Vertrauensleuten der eigenen politischen Couleur“⁸² zu besetzen und entsprechende neue Posten zu schaffen, zum anderen war die „Kohl-Mannschaft“ im Oktober 1982 noch nicht ausreichend auf den Regierungswechsel vorbereitet.⁸³ So blieb nach der Amtsübernahme wenig Zeit, sich Gedanken über den Zuschnitt von Abteilungen oder Kompetenzverlagerungen zu machen. Selbst über die genaue Funktionsaufteilung im Leitungsbereich herrschte beim Kanzler und

⁸¹ Weitere Berater außerhalb des Kanzleramtes werden unter Kapitel 3.3.1 genannt.

⁸² Schell, Manfred: Im Kanzleramt sind die Neider stumm geworden, in: Die Welt vom 15.12.1983

⁸³ Vgl. Martenson, Sten: Die Neuen im Kanzleramt tun sich noch schwer, in: Stuttgarter Zeitung vom 3.11.1982.

seinen Vertrauten zunächst Uneinigkeit.⁸⁴ Schließlich installierte Kanzler Kohl in der Regierungszentrale eine Art Doppelspitze: Chef des Bundeskanzleramtes im Range eines beamteten Staatssekretärs wurde Waldemar Schreckenberger. Ihm zur Seite gestellt wurde Staatsminister Phillip Jenninger. Mit beiden war Kohl seit langem freundschaftlich verbunden. Schreckenberger wurde mit den klassischen Aufgaben eines Kanzleramtschefs betraut (Vorbereitung der Kabinettsitzungen, Leitung der Staatssekretären-Runde, Management der Regierungsvorhaben in Zusammenarbeit mit den Ressorts etc.⁸⁵). Jenninger sollte den Kontakt zum Bundestag halten, also in erster Linie die Regierungsarbeit zwischen Kanzleramt und Mehrheitsfraktionen koordinieren. Zusätzlich war er für die Deutschlandpolitik, also vornehmlich für die Kontakte zur DDR, verantwortlich. Vom Prinzip her schien Kohl an das in den siebziger Jahren erfolgreiche Duo Schüler/Wischnewski anknüpfen zu wollen, doch der Versuch missglückte aus mehreren Gründen: Schreckenberger war nicht Mitglied der CDU/CSU-Fraktion und verfügte auch über kein eigenes politisches Netzwerk in Bonn. Der Einfluss von Parteien auf die Regierungspolitik war ihm, dem habilitierten Rechtswissenschaftler, regelrecht suspekt.⁸⁶ Er war Chef der Mainzer Staatskanzlei sowie rheinland-pfälzischer Justizminister gewesen und besaß vor allem administrative Erfahrungen, doch diese ließen sich nicht ohne weiteres auf die Bonner Ebene übertragen. Er war wenig dazu geeignet, frühzeitig Informationen über politische Entwicklungen aus Parlament, Parteibasis oder den Ressorts herauszufiltern. Dies ist jedoch eine Notwendigkeit, wenn man die Regierungsvorhaben erfolgreich managen will. Jenninger, der neun Jahre lang Geschäftsführer der CDU-Bundestagsfraktion war und dadurch gute Kontakte zur Unionsfraktion hatte, besaß ein Gespür für politische Stimmungslagen. Wegen häufiger Kompetenzstreitigkeiten mit Schreckenberger brachte er dieses Talent allerdings nicht in den Regierungsprozess ein, sondern konzentrierte sich hauptsächlich auf seine Aufgaben in der Deutschlandpolitik, ohnehin ein „Filetstück der deutschen Regierungsarbeit“.⁸⁷ Zusätzliche Probleme in der Zusammenarbeit auf der Leitungsebene gab es mit dem zweiten Staatsminister, Friedrich Vogel. Vogel, der nicht zum engeren Beraterkreis Kohls gehörte, war für Angelegenheiten des Bundesrats zuständig. Als Vorsitzender des Vermittlungsausschusses hatte er sich den Respekt von Bundestag und Bundesrat erworben, eine gute Voraussetzung für

⁸⁴ Vgl. ebd.

⁸⁵ Vgl. Kapitel 2.2.3 dieser Arbeit.

⁸⁶ Vgl. Schreckenberger, Waldemar: Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: Bracher, Karl-Dietrich u.a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 133-157.

⁸⁷ Gros, Jürgen: Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen, a.a.O., S. 89.

seine Arbeit im Kanzleramt. Allerdings fühlte sich Schreckenberger selber „besonders kompetent in Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses“, zusätzliche Friktionen im Leitungsbereich waren damit vorprogrammiert.⁸⁸ Die Folge von Kompetenzunstimmigkeiten, Aufgabenüberschneidungen und Teamunfähigkeit der Entscheidungsträger an der Kanzleramtsspitze waren Koordinierungsdefizite⁸⁹ und damit verbunden mehrere Regierungsspannen.⁹⁰ Das Kanzleramt stand häufig in den Negativschlagzeilen, was zum einen wachsenden Unmut bei den Mitarbeitern der Regierungszentrale hervorrief, und zum anderen dem Ansehen Kohls sowie der gesamten Regierungsmannschaft in der Öffentlichkeit schadete.

Die Kritik verstummte erst, als Wolfgang Schäuble Kanzleramtschef wurde. Kohl hatte die Gelegenheit zur Neuorganisation der Kanzleramtsspitze ergriffen, als Jenninger im November 1984 Rainer Barzel als Bundestagspräsident ablöste. Schäuble, der schon lange vor seinem Amtsantritt im Kanzleramt zu den engsten Beratern Kohls gehörte und teilweise auch Reden für ihn geschrieben hatte, sollte – nach dem Willen des Kanzlers – zunächst lediglich die Aufgaben Jenningers übernehmen. Doch Schäuble wollte mehr. Er kannte die Schwachstellen der Regierungszentrale und hielt es für notwendig, zentrale Kompetenzen in einer Hand zu vereinigen, um Rivalitäten an der Kanzleramtsspitze auszuschalten. Kohl willigte in Schäubles Forderungen schließlich ein, auch in die gleichzeitige Ernennung Schäubles zum Minister für besondere Aufgaben.⁹¹ Schäuble wurde Kanzleramtschef mit Ministerrang und übernahm sowohl die Aufgaben Schreckenbergers als auch die Jenningers. Er koordinierte also nicht nur das Regierungshandeln – mit allen administrativen Vorarbeiten, Kontakten und informellen Treffen, die das Amt des Kanzleramtschefs mit sich bringt -, sondern übernahm auch die im Kanzleramt angesiedelte operative Deutschlandpolitik, ein Aufgabengebiet, auf dem sich Schäuble politisch profilieren konnte.⁹² Der entmachtete Schreckenberger blieb als Staatssekretär im Kanzleramt und kümmerte sich um vom Kanzler zugeteilte Sonderaufgaben (Medienpolitik, Europapolitik, Koordinierung der Geheimdienste). An den Zuständigkeiten des Staatsministers Friedrich Vogel und des

⁸⁸ Vgl. Neumaier, Eduard: Nur einer der Kandidaten erfüllt alle Anforderungen, in: Stuttgarter Zeitung vom 8.11.1984.

⁸⁹ Ausführlich dazu in Kapitel 3.2.2 und 3.3.2 dieser Arbeit.

⁹⁰ Zu den Pannen der ersten Regierungsjahre, etwa in den Angelegenheiten abgasarme Autos, Kohlekraftwerk Buschhaus, Parteispenden-Amnestie, vgl. Niclaß, Karl-Heinz: Kanzlerdemokratie, a.a.O., S. 230-242; Dreher, Klaus: Helmut Kohl, a.a.O., S. 333-366.

⁹¹ Vgl. Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Wolfgang Schäuble. Politik als Lebensaufgabe, München 1992, S. 112ff; vgl. auch: „Der ist Kohls letzte Patrone“, in: Der Spiegel, 47/1984, S. 17-22.

⁹² Einzelheiten zur Deutschlandpolitik bietet: Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O.

Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Lorenz – seit 1982 Bevollmächtigter der Bundesregierung in Berlin – änderte sich nichts.

Schäubles Berufung bedeutete eine deutliche Stärkung des Kanzleramtes. Binnen kurzer Zeit schaffte er es, das Kanzleramt zu einem Führungsinstrument des Kanzlers und zu einer Schaltstelle für die Ministermannschaft auszubauen.⁹³ Dazu trugen seine analytische Begabung, sein Verwaltungstalent, seine Parteierfahrungen als Abgeordneter des Bundestages sowie als erster Parlamentarischer Geschäftsführer innerhalb der CDU/CSU-Fraktion und schließlich sein intensiver und direkter Kontakt zu Kohl bei. „Sein Verhältnis zum Kanzler war sowohl eng als auch von Distanz geprägt.“⁹⁴ Bei aller Loyalität dem Kanzler gegenüber passte Schäuble auf, sich nicht von ihm vereinnahmen zu lassen und behielt stets seinen eigenen Kopf. Dies sowie sein Abgeordnetenstatus unterschieden Schäuble von den anderen engen Kohl-Vertrauten wie Juliane Weber, Eduard Ackermann, Horst Teltschik und Wolfgang Bergsdorf.⁹⁵

„Helmut Kohl hat einen Hang dazu, sich mit Menschen zu umgeben, die er kennt und mit denen er ‚kann‘“, so hat Philipp Jenninger die Personalpolitik des Kanzlers einmal umschrieben.⁹⁶ Kohls persönliche Referentin Juliane Weber arbeitete beispielsweise seit seinen politischen Anfängen in Rheinland-Pfalz für Kohl. Und Wolfgang Bergsdorf, Lage-Teilnehmer und Leiter der Inlandsabteilung im Bundespresseamt, hatte jahrelang Kohls Parteibüro geführt. Von seinen Mitarbeitern verlangte Kohl neben Talent und Erfahrung absolute Loyalität und Verlässlichkeit. Im Gegenzug war auch er loyal und schützte sie, wenn sie Fehler gemacht hatten oder wehrte Druck ab, sie zu entlassen.⁹⁷ Schon während seines politischen Aufstiegs hatte Kohl nach diesen Prinzipien persönliche Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen. Im Kanzleramt umgab er sich schließlich mit einigen dieser Zuarbeiter und Ratgeber. Sie erleichterten ihm das Durchsetzen seiner Politik und bildeten damit eine verlässliche Machtbasis. Zusammen mit diesem kleinen Ensemble – seiner „politischen Familie“⁹⁸ – pflegte Kohl eine spontane, informelle und hierarchieunabhängige Arbeitsweise. Charakteristisch für diesen Regierungsstil war

⁹³ Vgl. Kapitel 3.2.2 dieser Arbeit.

⁹⁴ Vgl. Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, a.a.O., v.a. S. 116.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 118ff.

⁹⁶ Zit. nach: Brandes, Ada: „Mainzer Mafia“ um Kohl, in: Stuttgarter Zeitung vom 23.6.1983.

⁹⁷ So hatte sich Kohl lange gegen die Entmachtung Schreckenbergers gestraubt und Schäuble erst zum Kanzleramtschef ernannt, als der Druck aus der Koalition – wegen zahlreicher Pannen – zu groß geworden war. Schreckenberger blieb aber als Staatssekretär im Amt, und Kohl trennte sich erst von ihm, als 1989 im Zusammenhang mit Schreckenbergers Tätigkeit als Koordinator der Geheimdienste erneut Zweifel an seiner Eignung aufkamen, vgl. Munzinger-Personen-Archiv: Waldemar Schreckenberger.

⁹⁸ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 25ff.

sein Umgang mit den Abteilungsleitern Teltschik und Ackermann, die als einzige unter ihren Abteilungsleiter-Kollegen permanenten Kontakt zum Kanzler hatten und deren Dienste dieser ständig beanspruchte.

Teltschik arbeitete bereits seit 1972 für Kohl und hatte unter anderem die außenpolitischen Reden des damaligen rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten geschrieben. Zuvor hatte er die Arbeitsgruppe für Außen- und Deutschlandpolitik in der Bonner CDU-Zentrale geleitet. Als Kohl 1976 nach Bonn ging, nahm er Teltschik als Leiter seines Fraktionsbüros mit. Kohl vertraute Teltschiks außenpolitischem Rat. Als Kanzler war er auf dessen außenpolitischen Sachverstand um so mehr angewiesen, als es ihm zu Beginn seiner Amtszeit noch an eigener außenpolitischer Profilierung fehlte.⁹⁹ Er setzte Teltschik daher an die Spitze der außenpolitischen Abteilung 2, obwohl dieser Posten traditionsgemäß „immer mit einem Berufsdiplomaten aus dem Auswärtigen Amt“ besetzt worden war¹⁰⁰. Kohl signalisierte damit seine Unabhängigkeit gegenüber dem Auswärtigen Amt. Genschers Einfluss auf die außenpolitischen Entwürfe aus dem Kanzleramt verringerte sich. Der Außenminister musste gegen ein starkes außenpolitisches Gegengewicht aus dem Kanzleramt ankämpfen.

Ackermann hatte die längste Bonn-Erfahrung innerhalb der Kohl-Mannschaft. Seit 1958 hatte er die Pressestelle der Unionsbundesfraktion geleitet. Es gab kaum jemanden im politischen Bonn, den er nicht kannte – und jeder kannte ihn.¹⁰¹ Hinzu kam sein guter Ruf bei den Journalisten. Viele von ihnen hätten sich Ackermann als Chef des Bundespresseamtes gewünscht¹⁰², aber Ackermann war „unersetzlich als Informant und Zuträger für Kohl“¹⁰³. Er bildete eine machtpolitische Stütze des Kanzlers, die dieser in seinem unmittelbaren Beraterkreis nicht missen wollte. Als Chef der neugegliederten Abteilung 5¹⁰⁴ machte ihn Kohl daher zu einer Art persönlichen Sprecher. Ackermann hielt die Kontakte zu den Medien und war unter anderem zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit von Kohl. Des Kanzlers Sprachrohr saß also im Kanzleramt. Damit hatte Ackermann Kompetenzen übernommen, die zuvor beim Bundespresseamt gelegen hatten. Dieses, allen voran der Regierungssprecher, konnte als degradiert betrachtet werden.¹⁰⁵

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 37.

¹⁰⁰ Vgl. Bergdoll, Udo: Des Kanzlers Weichensteller, in: SZ vom 7.2.1985.

¹⁰¹ Vgl. Brandes, Ada: „Mainzer Mafia“ um Kohl, a.a.O.

¹⁰² Vgl. Schell, Manfred: Im Kanzleramt sind die Neider stumm geworden, a.a.O.

¹⁰³ Clough, Patricia: Helmut Kohl. Ein Portrait der Macht, München 1998, S. 97.

¹⁰⁴ Die einzige Umorganisation, die Kohl 1982 im Kanzleramt vornahm, war die Auflösung der Planungsabteilung. Zur Neugliederung der Abteilung 5, vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 42ff.

¹⁰⁵ Martenson, Sten: Die Neuen im Kanzleramt tun sich noch schwer, a.a.O.

Kohls Vorliebe, durch ein dichtes Netz persönlicher Beziehungen die politischen Geschäfte zu lenken¹⁰⁶, lässt sich auch an der Wahl seiner externen Berater ablesen, die er in ad-hoc-Arbeitskreisen oder Gesprächsrunden zusammenrief. So stützte sich Kohl beispielsweise schon seit seinen Mainzer Tagen auf die Analysen der Meinungsforscherin Noelle-Neumann und auf die Ratschläge des Politikprofessors Weidenfeld, der für Kohl auch Reden verfasste. Intensiven Kontakt pflegte Kohl zudem zu seinem Pfälzer Freundeskreis, den er ganz bewusst von der Bonner Szene abschirmte und dem er manche politische Anregung verdankte.¹⁰⁷ Besonders typisch für Kohl waren außerdem seine zahlreichen Gespräche mit Parteifreunden. Der Kanzler, seit 1976 CDU-Vorsitzender und in erster Linie Parteipolitiker¹⁰⁸, lud – wann immer er es für notwendig empfand – Abgeordnete oder Minister ins Kanzleramt ein oder telefonierte mit Landespolitikern, um sich beratschlagen zu lassen und politische Stimmungen auszutesten. Auf diese Weise gewonnene Informationen ersetzten ihm häufig das Studium umfangreicher Dossiers.

3.1.3 Gerhard Schröder

Für viele politische Beobachter war es eine Überraschung: Schröder ernannte nach seinem Wahlerfolg 1998 nicht Frank-Walter Steinmeier zum Chef des Kanzleramtes, sondern Bodo Hombach.¹⁰⁹ Steinmeier kam aus dem engsten Umfeld Schröders; zuletzt hatte er für Schröder die Staatskanzlei in Niedersachsen geleitet – effizient und zuverlässig. Er gehörte zu jenem loyalen Personenkreis, den Schröder während seiner achtjährigen niedersächsischen Regierungszeit aufgebaut hatte und den er mit seiner Wahl zum Bundeskanzler von der Länder- auf die Bundesebene übertrug.¹¹⁰ Sigrid Krampitz gehörte beispielsweise auch dazu, die schon in Hannover als enge Vertraute Schröders Büro geleitet hatte und diese Funktion auch im Bundeskanzleramt übernahm. Und Uwe-Karsten Heye: Der Landesregierungssprecher, auf dessen Rat und Meinung Schröder schon in Niedersachsen Wert legte, wurde an der Spitze des Bundespresseamtes Regierungssprecher der Bundesregierung und behielt auch seine Beraterfunktion bei. Steinmeier jedoch wurde – im übertragenen Sinne – zunächst herabgestuft. Er wurde nicht Leiter des Kanzleramtes, sondern als Beamteter Staatssekretär des

¹⁰⁶ Vgl. Kaiser, Carl-Christian: Kohl auf dem Kutschbock, in: Die Zeit vom 12.11.1982.

¹⁰⁷ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 29ff.

¹⁰⁸ Vgl. Müller-Rommel, Ferdinand: The chancellor and his staff, in: Padgett, Stephen (ed.): Adenauer to Kohl. The development of the German chancellorship, London 1994, S. 124.

¹⁰⁹ Lohse, Eckart: Magische Kräfte?, in: FAZ vom 9.7.2000; „Der Unersetzliche“, in: SZ vom 19.7.2000.

¹¹⁰ Vgl. „Das System Schröder“, in: Die Welt vom 29.11.1999.

Kanzleramtes lediglich Zweiter der Regierungszentrale, eine Art Stellvertreter von Kanzleramtschef Bodo Hombach, dem Bundesminister für besondere Aufgaben.

Hombach gehörte nicht zu Schröders niedersächsischem Personennetzwerk. Er hatte in Nordrhein-Westfalen die Wahlkämpfe von Johannes Rau erfolgreich gemanagt. Erst im Vorfeld des niedersächsischen Landtagswahlkampfes 1998 war er zu Schröder gestoßen. Als Berater hatte er schließlich auch Schröders Bundestagswahlkampf im Wesentlichen mitinszeniert und vor allem bewiesen, dass er – ohnehin bekannt für sein Kommunikationstalent¹¹¹ - den Umgang mit den Medien beherrscht. Schröder, der sich während seines Wahlkampfes vorrangig auf die Öffentlichkeit als Machtressource gestützt hatte und diese Strategie – mangels anderer Machtressourcen¹¹² - auch in den ersten Regierungsmonaten beibehielt, musste den ständigen Kontakt zu den Medien pflegen und konnte die Dienste Hombachs gut gebrauchen. Aus diesem Blickwinkel ist es weniger überraschend, dass schließlich Hombach Chef des Kanzleramtes wurde. Seine Ernennung ist ein gutes Beispiel für Schröders geschickte und vor allem berechnende Personalpolitik. Gegenüber Steinmeier hatte Hombach noch weitere Vorzüge, die für Schröder zunächst hilfreich waren: Er galt als unternehmerfreundlich, hatte mehrere Jahre Praxiserfahrung in der freien Wirtschaft und war als sozialdemokratischer Vordenker der „Neuen Mitte“ gut dazu geeignet, das Kanzleramt zum „machtpolitischen Zentrum gegen Super-Finanzminister Oskar Lafontaine“¹¹³ auszubauen. Die Ernennung des Ökonomieprofessors Klaus Gretschmann zum Abteilungsleiter für Wirtschaft und Finanzen, Hombachs persönliche Wahl, war ein Schritt in diese Richtung. Gretschmann bildete ein deutliches Gegengewicht zum Staatssekretär im Finanzministerium, dem Lafontaine-Vertrauten Heiner Flassbeck, und konnte helfen, die „Rolle des Kanzleramtes als think tank für Wirtschaftspolitik“¹¹⁴ zu stärken. Aus machtpolitischer Sicht war dies nötig: Denn mit dem SPD-Vorsitzenden Lafontaine, dem „Schattenkanzler“¹¹⁵ der Schröder-Regierung, saß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ein parteipolitischer Vorgesetzter des Kanzlers mit am Kabinetttisch.¹¹⁶ Machtsicherung konnte Schröder nur durch Gegenmachtbildung betreiben – vor allem durch die personelle Besetzung des Kanzleramtes und des

¹¹¹ Vgl. „Das Krokodil im Kanzleramt“, in: die tageszeitung vom 23.2.1999.

¹¹² Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Das System Schröder, in: FAZ vom 25.10.1999.

¹¹³ Vgl. Thelen, Friedrich: Degradierete Herzöge, in: Wirtschaftswoche, 48/1998, S. 19.

¹¹⁴ Vgl. Schiltz, Christoph B.: Schröder baut seine wirtschaftspolitische Denkfabrik aus, in: Die Welt vom 16.11.1998.

¹¹⁵ Vgl. „Freie Hand für den Kanzler“, in: Der Spiegel, 11/1999, S. 25.

¹¹⁶ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Das System Schröder, a.a.O.

Kabinetts¹¹⁷. Ohne den Gegenpart Lafontaine verlor Hombach seine Hauptaufgabe.¹¹⁸ Zudem hatte sich gezeigt, dass er sich als Koordinator der alltäglichen Regierungsarbeit – im Gegensatz zu Steinmeier – nur wenig eignete.¹¹⁹ Er hatte aus seiner eigenen politischen Agenda nie einen Hehl gemacht und dadurch vor allem in der Zusammenarbeit mit der SPD für Unruhe gesorgt, statt bei Unstimmigkeiten moderierend zu schlichten. Schröder, dessen Rückhalt in der Öffentlichkeit nach den Pannen der ersten Regierungsmonate schwand, hatte ein effizient arbeitendes Kanzleramt als Machtressource dringend nötig.

Die personalpolitische Konsequenz war das Wegloben Hombachs. Steinmeier, der seinen Status als Beamteter Staatssekretär beibehielt, wurde neuer Chef des Kanzleramtes, übernahm zusätzlich Hombachs Funktionen und bewies schon nach kurzer Zeit, dass er sowohl die Regierungsarbeit koordinieren als auch die Feinabstimmung zwischen Regierungsspitze und den Spitzen der Koalitionsfraktionen übernehmen konnte. Ihm zur Seite gestellt wurde Staatsminister Hans Martin Bury, ein junger Abgeordneter, der über mehrjährige Erfahrungen im Bundestag verfügte und damit beauftragt wurde, den grundlegenden Kontakt zum Parlament zu halten. An den Zuständigkeiten der Staatsminister Naumann und Schwanitz änderte sich nichts. Seit Herbst 1998 waren Michael Naumann mit den Angelegenheiten der Kultur und Medien und Rolf Schwanitz mit den Angelegenheiten der neuen Länder betraut.¹²⁰

Mit der Neuordnung der Kanzleramtsspitze hatte es Schröder nach nur einem Amtsjahr geschafft, die Regierungszentrale auf seine Person zuzuschneiden. Die Abteilungsleiter der Kohl-Regierung hatte er bereits kurz nach seinem Amtsantritt ausgewechselt. Dabei sind folgende Spitzenbeamte für Schröders Machtposition besonders bedeutend: Neben dem bereits erwähnten Leiter der Abteilung 4 Gretschmann, vor allem der Leiter der außenpolitischen Abteilung 2 Michael Steiner

¹¹⁷ Schröder besetzte das Kabinett mit einigen seiner niedersächsischen Vertrauten: So Edelgard Buhmahn, SPD-Landesvorsitzende in Niedersachsen; Karl-Heinz Funke, zuvor niedersächsischer Wirtschaftsminister und Werner Müller, der Schröder in Niedersachsen als Berater in Energiefragen diente.

¹¹⁸ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Das System Schröder, a.a.O.

¹¹⁹ Vgl. Kapitel 3.2.3 dieser Arbeit.

¹²⁰ Funktionen und Arbeitsweisen der Staatsminister Naumann und Schwanitz werden im Rahmen dieser Arbeit nicht näher betrachtet, da ihre Tätigkeiten für das Funktionieren des Kanzleramtes im Regierungsalltag nicht relevant sind. Ihre Berufung ins Kanzleramt ist allerdings ein Beweis dafür, dass unter Schröder die Regierungszentrale stärker ausgebaut wurde. So wurde die Kulturabteilung aus dem Innenministerium herausgelöst, und die Angelegenheiten der neuen Bundesländer erklärte Schröder zur Chefsache.

sowie Wolfgang Nowak, der im September 1999 die Leitung der wiedergegründeten Planungsabteilung 5 übernommen hat.¹²¹

Steiner ist nicht nur Leiter der Abteilung 2, sondern auch außenpolitischer Berater des Kanzlers. Er genießt das Vertrauen des Kanzlers vor allem, weil Schröder in der Außenpolitik ein „mehr oder weniger interessierter Novize“¹²² war. Wegen seiner oft undiplomatischen und vor allem forschen und eigensinnigen Art ist Steiner innerhalb des Kanzleramtes nicht unumstritten. Vom Auswärtigen Amt werden die außenpolitischen Ambitionen des Kanzleramtes ohnehin misstrauisch beobachtet. Schröder hält an seinem Berater fest. Seine Ratschläge waren ihm bislang wichtige Hilfen, beispielsweise während des Kosovo-Krieges.¹²³

Wolfgang Nowak, als Querdenker ein Außenseiter innerhalb der SPD, war noch von Hombach für das Kanzleramt angeworben worden. Durch mehr Planung sollte er mithelfen, die „chaotische Regierungsarbeit“¹²⁴ zu koordinieren. Schröder hatte trotz gezielten Widerstands aus der SPD nichts gegen Nowaks Berufung einzuwenden gehabt¹²⁵ und betraute ihn schließlich zusätzlich zu seinen Planungsaufgaben mit diversen Sonderaufträgen. Nach dem Weggang Hombachs ist es vor allem Nowak, der vom Kanzleramt aus „am Netzwerk der Mitte-links-Regierungen mitknüpft“¹²⁶ – allerdings lautloser als Hombach.

In Nowaks Planungsabteilung integriert wurden diverse Referate aus denjenigen Arbeitsstäben, die Schröder direkt nach seinem Amtsantritt auf der Leitungsebene installiert hatte.¹²⁷ Die Arbeitsstäbe sind ein weiteres Zeichen für Schröders geschickte Personalpolitik. Sie boten nämlich den Vorteil, dass Schröder in seinem unmittelbaren Umfeld auf der Leitungsebene Vertrauensleute positionieren konnte, auf die er sich in der alltäglichen Zuarbeit zunächst stützen konnte, während er die Kompetenzen der Beamten der Fachebene, die jahrelang unter Kohl gedient hatten, erst nach und nach austestete. Das Ausscheiden Hombachs, die Neugründung der Planungsabteilung und nicht zuletzt der Umzug nach Berlin¹²⁸ boten schließlich die

¹²¹ Schröder hatte die von Kohl umstrukturierte Abteilung 5 zunächst aufgelöst. Nach dem Vorbild der Planungsabteilung unter Kanzler Schmidt wurde sie schließlich umgestaltet. Die unter Kohl in der Abteilung 5 angesiedelte Öffentlichkeitsarbeit des Kanzlers wurde aus dem Kanzleramt in das Bundespresseamt verlagert. Allerdings werden immer wieder Stimmen laut, dies rückgängig zu machen.

¹²² „Ein Berater, der gern Macher sein will“, in: SZ vom 8.3.2000.

¹²³ Vgl. Buchsteiner, Jochen: Der Undiplomat, in: Die Zeit vom 16.3.2000; Dietrich, Johannes: Schröders Sprinter, in: Die Woche vom 16.3.2000.

¹²⁴ Zurheide, Jürgen: Des Kanzlers Pfadfinder für schwieriges Gelände, in: Der Tagesspiegel vom 4.6.2000.

¹²⁵ Perger, Werner A.: Der Umrührer, in: Die Zeit vom 31.5.2000.

¹²⁶ Vgl. ebd.

¹²⁷ Referate wie „Politische Planung“, „Auswertung von Programmen und Modellen politischer Problemlösungen“, „Dokumentation“.

¹²⁸ Vgl. Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen, a.a.O., S. 74.

Möglichkeit, die von Kritikern als „aufgebläht“ umschriebene Leitungsebene wieder etwas zu strecken. Seither gibt es nur noch 4 Arbeitsstäbe, so viele wie zuletzt bei Kohl. Mit Steinmeiers Ernennung zum Kanzleramtschef konnte damit ein allumfassender Neuanfang im Kanzleramt gefeiert werden.

Zusammenfassend fällt an Schröders Personalpolitik auf, dass der Kanzler Mut zum Risiko hat. Er stützt sich nicht nur auf Vertraute, sondern auch auf unabhängige Köpfe¹²⁹, selbst wenn diese in seinem Umfeld oder innerhalb der Partei nicht beliebt sind. Dabei spielt die eigene Machtabsicherung bei seiner Personenwahl eine wichtige Rolle. So war die Installation der Doppelspitze Hombach/Steinmeier aus rein funktionaler Sicht zunächst ein Fehler. Kompetenzstreitigkeiten waren vorprogrammiert, weil die Aufgaben zwischen Kanzleramtschef und Staatssekretär nur vage aufgeteilt waren. Aus machtpolitischer Sicht erwies sich Schröders Entscheidung aber schließlich als richtig. In seiner Risikobereitschaft behält Schröder allerdings ein Gespür dafür, wann es notwendig ist, auch zu herkömmlichen Strukturen zurückzukehren: Hombach musste abtreten, die Planungsabteilung wurde wieder eingeführt und einige der neugegründeten Arbeitsstäbe wurden aufgelöst.

3.2 Hausmacht durch Koordinationspolitik

3.2.1 Helmut Schmidt

Kanzleramtschef Schüler, von Schmidt auf „Kontinuität“, aber noch mehr auf „Konzentration“ verpflichtet¹³⁰, versuchte die Arbeit in der Regierungszentrale vor allem zu straffen. An der morgendlichen Lagebesprechung nahmen daher auch nur noch die Staatssekretärin bzw. ab 1976 der Staatsminister und deren persönliche Referenten, die Abteilungsleiter, der Chef des Kanzlerbüros sowie der Regierungssprecher und dessen Stellvertreter teil. Referenten aus den einzelnen Abteilungen waren ausgeschlossen. Schüler war Chef der sogenannten „kleinen Lage“, der Kanzler nahm nicht teil. Schüler hatte zu dieser Regelung einmal gesagt, der Kanzler habe mehr davon, wenn er eine halbe Stunde länger schlafen könne.¹³¹ Ohnehin hatte Schüler ständigen Kontakt zu Schmidt und konnte ihm die wichtigsten Fakten dieser Runde übermitteln. In erster Linie diente die „kleine Lage“ zur Auftragsverteilung der Leitungsebene an die einzelnen Abteilungen. Sie begann damit, dass die Regierungssprecher Bölling und Grünwald die Pressestimmen des

¹²⁹ Dies zeigt sich auch bei der Wahl seiner externen Berater, worauf in Kapitel 3.3.3 eingegangen wird.

¹³⁰ Vgl. Fn. 71.

¹³¹ Vgl. Grunenberg, Nina: Ins Gelingen verliebt und in die Mitte, in: Die Zeit vom 24.10.1975.

Tages vortragen. Die politische Tagessituation wurde besprochen. Es wurde diskutiert, bei welchen Themen die Regierung auf Reaktionen vorbereitet sein muss. Die Teilnehmer der Runde einigten sich auf die sogenannte „Sprachregelung“, das heißt die Antworten der Sprecher wurden autorisiert.¹³² Die „kleine Lage“ war keine Entscheidungsrunde, vielmehr wurden auf der Basis eines knappen Informationsaustausches der Beteiligten die aktuell notwendigen Aufgaben der Regierungszentrale sowie Termine und die Zusammenarbeit zwischen Kanzleramt und Ressorts koordiniert.

Schmidts engster Beraterkreis war das „Kleeblatt“, an dem – außer Schmidt – Schüler, Schlei (später Wischnewski) und Bölling teilnahmen. Der Reihe nach trugen sie die Themen und Punkte vor, die sie besprechen wollten oder die der Klärung bedurften. Gelegentlich kam zu dieser vertraulichen Runde Leister hinzu und führte Protokoll. Das „Kleeblatt“, in dem viele politische Beobachter „den innersten Kreis der Bonner Macht“¹³³ sahen, tagte jeden Dienstag, einem im Rhythmus der Bonner Besprechungen wichtigen Tag: Dienstag vormittag fand die wöchentliche SPD-Präsidiumssitzung statt. Seit 1975 hatte es sich zudem eingebürgert, dass sich der Parteivorsitzende Brandt und der Kanzler Schmidt jeweils davor zu einem persönlichen Treffen unter vier Augen zusammenfanden. Im Anschluß an die Präsidiumssitzung – um die Mittagszeit – tagte das „Kleeblatt“ und damit vor der SPD-Fraktionssitzung am Dienstagnachmittag, vor der Kabinettsitzung am Mittwoch und vor den größeren Bundestagsdebatten am Donnerstag.¹³⁴ Schmidt konnte in der Vierer-Runde also aktuelle Ergebnisse aus seinem Gespräch mit Brandt und aus dem SPD-Präsidium diskutieren sowie sich auf die bevorstehenden Sitzungen von SPD-Fraktion und Kabinett vorbereiten. Das „Kleeblatt“ diente zum einen der Kanalisierung von Informationen, zum anderen fungierte es als diskretes Forum, in dem Entscheidungen vorbereitet oder verhindert wurden. Die Vierer-Konferenz steuerte damit maßgeblich die politische Planung. Sie war zwar nicht zu formellen Beschlüssen legitimiert, aber doch in der Lage, eine Art Katalysator für die Kanzlerpolitik zu sein. Damit war das „Kleeblatt“ innerhalb des Kanzleramtes Schmidts wichtigste machtpolitische Stütze.

Endgültige Entscheidungen wurden im Kabinett getroffen.¹³⁵ Auch wenn sich in der Öffentlichkeit die Meinung hielt, Schmidt führe das Kabinett „im Stile eines

¹³² Vgl. ebd.

¹³³ Kaiser, Carl-Christian: Die Seele des Computers, in: Die Zeit vom 2.11.1979.

¹³⁴ Vgl. Herles, Helmut: Das Kleeblatt, in: FAZ vom 2.12.1978.

¹³⁵ Zur Zusammensetzung der Kabinette 1974 bzw. 1976 sowie zur dort vorherrschenden Arbeits- und Diskussionsatmosphäre, vgl. die entsprechenden Kapitel in: Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Republik im Wandel 1974 – 1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart-Mannheim 1987.

Heeresoberbefehlshabers“¹³⁶, so suchte der Kanzler dabei die Diskussion, hörte den vortragenden Ministern zu und fällte keine einsamen Entscheidungen wie Kabinettsmitglieder immer wieder beteuerten.¹³⁷ Seinem Bürochef Leister zufolge betrachtete Schmidt das Kabinett als „Zentrale der politischen Entscheidungen“¹³⁸, deren Spielraum nur durch Vorentscheidungen der in der Regel montags tagenden Koalitionsrunde eingegrenzt würde.

Schmidt verlangte von seinen Ministern, dass sie gut vorbereitet zur Kabinettsitzung erschienen und in einprägsamen Kurzreferaten Stellung bezogen. Er hörte den vortragenden Ministern zunächst aufmerksam zu, konnte aber schnell ungeduldig werden, wenn diese vom Thema abschweiften, da er Diskussionen auch wirklich zu Ende führen und Probleme nicht vertagen wollte. „Viele Leute meinen, die Demokratie sei eine Sache endloser Debatten“¹³⁹, hatte Schmidt schon während seiner Zeit als SPD-Fraktionschef geklagt. Für ihn bestehe die Demokratie aber aus einer Debatte mit anschließender Entscheidung aufgrund dieser Debatte.

Die Vorarbeiten für die Kabinettsitzungen leistete neben den einzelnen Ministerien das Kanzleramt. Schüler hatte für entscheidungsreife Kabinettsvorlagen zu sorgen, musste also im Vorfeld zwischen den Ressorts koordinieren und mögliche Unstimmigkeiten ausräumen. Ein wichtiger Zirkel dafür war die unter seiner Leitung wöchentlich stattfindende Staatssekretärenrunde, bei der die Positionen der einzelnen Ministerien aufeinander abgestimmt und der Stand von eventuellen Gesetzesentwürfen abgefragt und diskutiert werden konnten. Durch die „kleine Lage“ konnte Schüler die Arbeit in den Ministerien durch den Filter der Abteilungsleiter weiter beobachten und bei sich abzeichnenden Problemen direkt reagieren, etwa neue Anweisungen verteilen oder informelle Gespräche mit Ministern oder mit meinungsführenden Parlamentariern führen. In diesem Zusammenhang waren Schülers eigene Kontakte zu Politikern wichtig. Zahlreiche Telefonate führte er beispielsweise mit dem FDP-Fraktionsführer Mischnick, bei denen häufig die in den Koalitionsrunden getroffenen Verabredungen Thema waren.¹⁴⁰ Durch seine Vermittlertätigkeiten erleichterte er Schmidt das Regieren. Gleiches galt für Schlei bzw. Wischnewski. Ihre Verbindungen zur SPD- und zur FDP-Fraktion waren essentiell, wenn es darum ging ad hoc Probleme zu besprechen oder bei Spannungen zwischen den Parteien zu schlichten. Das Forum, um generell

¹³⁶ Grunenberg, Nina: *Ins Gelingen verliebt und in die Mitte*, a.a.O.

¹³⁷ Vgl. a.a.O.; Hofmann, Gunter: *Alle halten dem Selbstdarsteller den Rücken frei*, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 10.1.1975.

¹³⁸ Vgl. Grunenberg, Nina: *Ins Gelingen verliebt und in die Mitte*, a.a.O.

¹³⁹ Zit. nach Carr, Jonathan: *Helmut Schmidt*, Düsseldorf und Wien 1985, S. 66.

¹⁴⁰ So Schüler im Gespräch mit der Autorin.

mit der FDP zu verhandeln und Entscheidungen aufeinander abzustimmen, war die Koalitionsrunde.

Schüler schaffte es – im Gegensatz zu seinen beiden Vorgängern unter Kanzler Brandt – die Regierungspolitik nahezu geräuschlos und dabei gleichzeitig effektiv zu koordinieren. Dafür gab es mehrere Gründe: Erstens gab es auf der Leitungsebene eine klare Aufgabenverteilung.¹⁴¹ Kompetenzgerangel zwischen den einzelnen Beteiligten wurde dadurch von vornherein ausgeschlossen. Zweitens teilten die engen Mitarbeiter um Schmidt sein pragmatisches Verständnis von Politik. In den diversen Zirkeln und Gesprächsrunden im Kanzleramt, deren Mitgliederzahlen jeweils auf ein mögliches Minimum begrenzt wurden, konzentrierten sich die Beteiligten auf das Wesentliche, arbeiteten funktional und versuchten so knapp und prägnant wie möglich zu reden. Ein „Küchenkabinett“ – wie etwa bei Kanzler Willy Brandt -, bei dem die Zukunft von wechselnden Mitgliedern ausschweifend und in politischen Visionen geplant wurde, suchte man bei Schmidt vergebens. Das bedeutete aber nicht, dass sich Schmidt nicht auch beraten ließ. Sein wichtigster Beratungszirkel war – wie bereits erwähnt – das „Kleeblatt“, wo Gespräche – nach Angaben der Beteiligten – „mit brutaler Offenheit geführt“¹⁴² wurden und wo sich Schmidt in seiner politischen Meinung beeinflussen ließ. Des Weiteren suchte der Kanzler beratende Gespräche außerhalb der Kanzleramtsroutine, etwa mit befreundeten Industriellen, Journalisten, Künstlern und Philosophen.¹⁴³ Ein weiterer Grund für das effiziente Arbeiten im Kanzleramt war zudem der kollegiale und wenn nötig auch flexible Arbeitsstil, der das Klima im Amt prägte. Abteilungsleiter aber auch Referenten hatten, wenn sie es wünschten, Zugang zum Kanzler und konnten direkte Absprachen mit ihm treffen. Die Kanzleramtsmannschaft wurde sogar dazu aufgefordert, für frische Impulse zu sorgen und neue Initiativen anzuregen.¹⁴⁴ In ihrer Arbeit besonders beansprucht wurden dabei die Abteilungsleiter. Es kam häufig vor, dass Schmidt sie zu sich rief oder dass sie an den Kabinettsitzungen teilnahmen, wobei vor allem die Ministerialdirektoren Hiß und Sanne (an Sannes Stelle später Ruhfus) als Kenner der Wirtschafts- bzw. Außenpolitik gefragt waren und durch ihre Fachkenntnisse zur Diskussion beitragen konnten.¹⁴⁵

Innerhalb des Kanzleramtes hielten sich die Mitarbeiter überwiegend an die hierarchischen Strukturen, die in jeder bürokratisch organisierten Behörde vorherrschen. Schmidt selbst schätzte die Bürokratie sehr. Die formalen Strukturen

¹⁴¹ Vgl. Kapitel 3.1.1 dieser Arbeit.

¹⁴² Zit. nach Carr, Jonathan: Helmut Schmidt, a.a.O., S. 140.

¹⁴³ Vgl. dazu Kapitel 3.3.1 dieser Arbeit.

¹⁴⁴ Vgl. Müller-Rommel, Ferdinand: The chancellor and his staff, a.a.O., S. 122.

wurden aber nicht zwingend eingehalten, wenn auf informellen Kommunikationswegen schneller und dadurch vorteilhafter gearbeitet werden konnte. Besonders flexibel reagieren musste das Kanzleramt während der Hochphase der Terrorismuskrise. In dieser Zeit trafen der Kanzler und seine engsten Mitarbeiter mit den Vorsitzenden von Parteien und Fraktionen sowie den Ministerpräsidenten und Innenministern der Länder, die von den Aktivitäten der Terroristen direkt betroffen waren, regelmäßig zum „großen politischen Beratungskreis“ zusammen. Darüber hinaus wurde zur Zeit der Schleyer-Entführung ein Krisenmanagement, das sogenannte „Lagezentrum“, eingerichtet, das rund um die Uhr besetzt war. Der 24-stündige Bereitschaftsdienst im Kanzleramt wurde auch nach Beilegung der Krise aufrecht erhalten, trotz der Proteste aus der Opposition, die in dem „Lagezentrum“ ein Instrument zur Mehrung der Kanzlermacht sahen.¹⁴⁶

Es ist auffallend, dass das Kanzleramt schon sehr bald, nachdem die neue Leitungsmannschaft ins Haus eingezogen war, seine Funktionen als Dienstleistungsbetrieb für die Ministerien und Koordinierungszentrale für die Regierungspolitik erfüllte und dadurch die Arbeit Schmidts wirksam unterstützte. Schmidt, dem das „Macher“-Image anhing¹⁴⁷, beendete mit seinem pragmatischen Regierungsstil die Periode der Führungsschwäche, die zuletzt die Kanzlerschaft Willy Brandts überschattet hatte. Das neugebildete Kabinett arbeitete auf der Basis der Vorarbeiten aus dem Kanzleramt effizienter und war wieder entschlussfähiger. Das Ergebnis war das überwiegend positive Ansehen Schmidts in der Öffentlichkeit¹⁴⁸, trotz Wirtschaftskrise und den damit verbundenen gestiegenen Arbeitslosenzahlen und gekürzten Sozialleistungen und trotz andauernder SPD-Streitigkeiten.

Dass Schmidt in den ersten Jahren seine Politik erfolgreich durchsetzen konnte, lag aber nicht nur an der funktionierenden Regierungszentrale, sondern auch daran, dass ihm von verschiedenen Seiten „der Rücken frei gehalten“¹⁴⁹ wurde. So vermittelten der Parteivorsitzende Willy Brandt sowie SPD-Fraktionschef Herbert Wehner lange Zeit wirksam in dem gespaltenen Verhältnis zwischen Schmidt und vor allem dem linken Flügel der SPD.¹⁵⁰ Als es allerdings zu Spannungen innerhalb der

¹⁴⁵ Vgl. Grunenberg, Nina: Ins Gelingen verliebt und in die Mitte, a.a.O.

¹⁴⁶ Vgl. „Auf Knopfdruck“, in: Der Spiegel, 52/1977, S. 26.

¹⁴⁷ Vgl. Kepper, Hans: Bei den Freien Demokraten sagt niemand „unser Helmut“, in: FR vom 23.9.1974.

¹⁴⁸ Vgl. Hofmann, Gunter in: Stuttgarter Zeitung vom 10.1.1975.

¹⁴⁹ Vgl. ebd.

¹⁵⁰ Zum Verhältnis zwischen Schmidt und der SPD, vgl. Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Republik im Wandel 1974 – 1982. Die Ära Schmidt, a.a.O., S. 113ff., 262ff.

Führungstroika Schmidt, Brandt und Wehner kam, hatte Schmidt Probleme, Politikziele zu verwirklichen, trotz funktionierender Regierungszentrale.¹⁵¹

3.2.2 Helmut Kohl

Bei der Analyse der Koordinationspolitik im Kanzleramt nach der Regierungsübernahme durch Helmut Kohl fällt auf, dass es die für die Regierungskoordination notwendigen Zirkel zunächst kaum gab: Die für gewöhnlich montags abgehaltenen Runden der Staatssekretäre aus den einzelnen Ressorts fanden unter der Leitung von Schreckenberger in den ersten Regierungsmonaten nur sporadisch statt, auch an regelmäßigen Treffen der Abteilungsleiter mangelte es.¹⁵² Selbst das Kabinett tagte nicht mehr einmal wöchentlich, sondern immer nur dann, wenn es Kohl für nötig befand: um das absegnen zu lassen, was schon entschieden war.¹⁵³ Durch das Fehlen von Koordinierungszirkeln hatten die Minister und ihre Mitarbeiter allerdings nur selten die Möglichkeit, ihre Projekte untereinander abzustimmen. Genauso wie zahlreiche Beamte im Kanzleramt beklagten sich auch die Minister über Informationsarmut. Schreckenberger kehrte schließlich zur Praxis seiner Vorgänger zurück: Die Treffen der Staatssekretäre setzte er wieder jeden Montag an, und die Abteilungsleiter rief er zwar nicht täglich, aber immerhin zwei- bis dreimal pro Woche zusammen. Zunehmender Widerstand aus der Ministerriege führte auch dazu, dass Kohl Kabinettsitzungen wieder jeden Mittwoch abhielt, allerdings im Schnelldurchlauf.¹⁵⁴ Seine vorgeschalteten Einzelgespräche mit Ministern, bei denen Entscheidungen oft vorbestimmt wurden, blieben die Regel.¹⁵⁵ Sie waren charakteristisch für Kohls personenbezogene Arbeitsweise, schwächten jedoch den Teamgeist innerhalb der Regierungsmannschaft und boten Raum für Mißtrauen und Spekulationen.

Der an Personen gebundene Arbeitsstil des neuen Kanzlers veränderte vor allem die Routine im Kanzleramt. Kohl war kein Freund der Bürokratie. Er las zwar nicht so wenig Akten, wie ihm nachgesagt wurde, aber er bearbeitete diese keineswegs so intensiv wie sein Vorgänger.¹⁵⁶ Nachfragen stellte er beispielsweise nicht auf dem Dienstweg, indem er eine Akte mit Randnotizen versah und zu ihrem Autor zurückschickte, sondern er klärte sie persönlich mit dem zuständigen Referenten am

¹⁵¹ Vgl. ebd.

¹⁵² Vgl. Kaiser, Carl-Christian: Kohl auf dem Kutschbock, a.a.O.

¹⁵³ Vgl. Dreher, Klaus: Helmut Kohl, a.a.O., S.325.

¹⁵⁴ Vgl. Clemens, Clay: The chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance in Germany, in: West European Politics, Heft 4/1994, S. 34.

¹⁵⁵ Vgl. Gennrich, Claus: Für einen Bundeskanzler ist es lebenswichtig, den Kontakt zur Wirklichkeit nicht zu verlieren, in: FAZ vom 9.12.1982.

¹⁵⁶ Vgl. Dreher, Klaus: Helmut Kohl, a.a.O., S. 324.

Telefon oder in einem Gespräch unter vier Augen. Hierarchieunabhängig verlief auch die vom Kanzler geleitete Morgenlage, an der täglich seine Vertrauten Juliane Weber, Ackermann, Teltschik, Bergsdorf, Jenninger (später Schäuble) und Schreckenberger teilnahmen sowie der jeweilige Regierungssprecher. Je nach Bedarf und Informationslage wurden weitere Abteilungsleiter, Referenten oder Redenschreiber für Sonderfragen hinzugezogen. Damit war die Morgenlage aus administrativer Sicht sehr heterogen.¹⁵⁷ Denn normalerweise fanden im politischen Bonn Informationsbesprechungen auf hierarchisch gleicher Ebene statt. In der Morgenlage dagegen saßen Staatsminister, Abteilungsleiter, Referenten und Gruppenleiter zusammen, die allerdings eins gemein hatten: Sie waren auserwählt von Kohl und besaßen – neben seinen engsten Beratern – eine Zeit lang sein Vertrauen.

Die Morgenlage wurde in der Presse mehrfach fälschlicherweise als Kohls Küchenkabinett bezeichnet, obwohl endgültige Entscheidungen in dieser Runde gar nicht gefällt wurden.¹⁵⁸ Das Kohl'sche Entscheidungsgremium par excellence war die meist im Wochenrhythmus tagende Koalitionsrunde, bei der der Kanzler zusammen mit Politikern der regierenden Partei- und Fraktionsspitzen brisante Regierungsbeschlüsse – außerhalb der Kabinettssebene – aushandelte. Auch bei den Abendrunden im Kanzlerbungalow, die Kohl in der Regel mindestens einmal pro Woche zusammenrief, ging es meist politischer zu als bei der Morgenlage. Ein vom Kanzler zusammengestellter Teilnehmerkreis aus loyalen Mitarbeitern plante politische Vorhaben auf der Basis von Trend- und Problemanalysen, führte Grundsatzdiskussionen und war auf der Suche nach politischen Initiativen, die dem aktuellen Stand der Regierungsvorhaben einen Schritt voraus sein sollten.¹⁵⁹ Die Morgenlage dagegen war eine Besprechungsrunde, bei der die politische Tagessituation diskutiert wurde. Sie diente dem Kanzler dazu, aktuelle Informationsströme und Meinungen zu erfassen und im Hinblick auf ihre politische Relevanz auszuwerten. Die Agenda war bestimmt durch Ackermanns Pressevortrag sowie die tagesspezifische Aufgabenvergabe durch den Kanzler.¹⁶⁰ Viele

¹⁵⁷ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 28.

¹⁵⁸ Vgl. ebd.

¹⁵⁹ Eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung solcher Initiativen spielte die sogenannte „Denkstube“, die in der Abteilung 5 – auch nach deren Umstrukturierung – angesiedelt war (so die Gruppe für „Gesellschaftliche und politische Analysen“ oder das Referat zur „Analyse des wirtschaftlich-technischen und des sozialen Wandels; Auswertung der Meinungsforschung; Sozialindikatoren“ [Stand: 1.10.83]). Die „Denkstube“ hielt, unter anderem, Kontakt mit Wissenschaftlern und Meinungsforschern und arbeitete eng mit der – ebenfalls in Abteilung 5 angesiedelten – „Schreibstube“ (Referat zur „Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskanzlers“) zusammen. Redenschreiben hatte damit auch die Funktion des „praktizierten Ideenmanagements“, vgl. Fn. 43.

¹⁶⁰ So Mertes im Gespräch mit der Autorin.

Anweisungen erteilte Kohl aber auch während persönlicher Gespräche. So berichtete Jenninger „von den vielen Zettelchen“, die der Kanzler bei verschiedenen Gelegenheiten aus der Tasche zog und die es in reguläre Vorlagen umzusetzen galt.¹⁶¹ Ein Nachteil dieser Spontanität war, dass Schreckenberger über das Tun des Kanzlers nicht immer Bescheid wusste. Zahlreiche Telefongespräche ersetzten Kohl das Papier, Entscheidungen traf er oft mündlich. Dadurch war Schreckenberger der Möglichkeit beraubt, Absprachen nachzuvollziehen. Weil der Kanzleramtschef über keine eigenen politischen Informationsnetze und ausgeprägten Kontakte zu Parlamentariern verfügte, war er darauf angewiesen, was ihm der Kanzler oder die Staatsminister über ihre Gespräche beispielsweise mit CDU-Politikern mitteilten. Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen ihm, Jenninger und Vogel erschwerten allerdings den Informationsfluss, und regelmäßige Treffen der drei, bei denen Regierungsvorhaben hätten besprochen werden können, gab es nicht. Der Beamte Schreckenberger, der ohnehin lieber sachbezogen auf der Basis schriftlich ausgearbeiteter Fakten und nicht durch Gespräche mit Politikern entschied, konzentrierte sich auf das Studium von Akten. Er hatte die Anweisung gegeben, dass alle Vorlagen an Kohl über seinen Schreibtisch gingen. Diese stapelten sich aber bald auf seinem Schreibtisch, sie verschwanden „in Schreckis Bermuda-Dreieck“¹⁶², weil Schreckenberger zu lange redigierte und Entscheidungen nur zögerlich traf.

Im Rückblick lässt sich sagen, dass Kohl und Schreckenberger zwei unterschiedliche Extreme verkörperten: der vom Volk gewählte Politiker und der beamtete Verwaltungsjurist. Sie hatten sich auf Länderebene, in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, ergänzt, auf Bundesebene, im Kanzleramt, prallten sie aber aufeinander. Da Kohl sich innerhalb der Regierungszentrale nur auf eine begrenzte Anzahl von Vertrauensleuten stützte, wäre es Aufgabe des Kanzleramtschefs gewesen, sich den Sachverstand des gesamten Beamtenapparates zunutze zu machen und zudem dichte Kommunikationsnetzwerke zu den einzelnen Ressorts aufzubauen, um die Regierungsarbeit effektiv zu koordinieren und dadurch wirkungsvolles Regierungshandeln zu gewährleisten. Das effiziente Vorbereiten der Kabinettsitzungen war um so dringender notwendig, weil Kohl sich – als erklärter „Generalist“ – selten für Details von Kabinettsvorlagen interessierte und seinen Ministern im Prozess der Entscheidungsfindung zunächst viel Freiraum ließ. Schreckenberger wurde diesen Anforderungen, die sich aus der Zusammenarbeit mit Kohl ergaben, jedoch nicht gerecht. Er konnte nicht dazu beitragen, dass das

¹⁶¹ Kaiser, Carl-Christian: Kohl auf dem Kutschbock, a.a.O.

¹⁶² Vgl. Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 115.

Kanzleramt eine Machtquelle Kohls bildete. Er, der den Arbeitsstil seines Chefs eigentlich schon aus Mainzer Tagen kannte, wurde in Bonn zum Kohl-Opfer und vom Kanzler entmachtet. Wegen diverser Abstimmungsdefizite war der Druck auf Kohl seitens Union und FDP zu groß geworden. In Schäuble fand Kohl schließlich einen Kanzleramtschef, der das Missmanagement seines Vorgängers sanieren konnte. Erst er schaffte es, die Regierungszentrale zu einer Machtressource des Kanzlers auszubauen.

Schäuble kam zunächst zugute, dass er über Erfahrungen als Parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion verfügte. Er kannte das politische Geschäft und seine Mitspieler und war – selbst Abgeordneter – vertraut mit den Denkgewohnheiten von Parlamentariern. Als Kanzleramtschef bewies er, dass er auch ein Talent im Verwalten und Führen besaß. Dabei wendete er „einfache Grundsatzregeln modernen Managements“¹⁶³ an: Er trat dem Beamtenapparat unvoreingenommen entgegen, er gab klare Weisungen und ermutigte die Beamten zu mehr Eigenverantwortung.¹⁶⁴ Er informierte und holte bei Diskussionsbedarf die Zuständigen an einen gemeinsamen Beratertisch. Alle Abteilungsleiter – nicht bloß Teltschik und Ackermann – wurden in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden. Schäuble traf täglich nach der „Morgenlage“ mit ihnen zusammen – auch die Staatsminister Vogel und Lorenz sowie der Regierungssprecher waren bei dieser Runde dabei -, stimmte mit ihnen Regierungsprojekte ab und band sie in Koalitionsabsprachen ein, indem er sie die Koalitionsrunden sowohl vor- als auch nachbereiteten ließ.¹⁶⁵ Unter den Mitarbeitern des Kanzleramts, die daran gewöhnt waren, dass Kohl nur seinen kleinen Beraterstab informierte und mit Aufgaben überhäufte, entwickelte sich Teamgeist. Sie fühlten sich nicht nur verwaltend, sondern auch politisch gefordert und respektiert. Nach und nach erfüllte die Regierungszentrale wieder ihre ureigene Funktion: die Koordination der Regierungsarbeit. Dazu trug auch die produktiv arbeitende Staatssekretärenrunde bei, in deren Kreise Schäuble nicht nur Autorität genoß, weil er Minister war, sondern weil er sich bestinformiert auf das Wesentliche konzentrierte und Kabinettsvorlagen beispielsweise nicht mit Dingen überfrachtete, die auch im Umlaufverfahren erledigt werden konnten. Diese Routinebesprechungen wurden ergänzt durch ad hoc-Ausschüsse der Staatssekretäre. Bereits Schreckenberger hatte solche Treffen

¹⁶³ Neumaier, Eduard: Wolfgang Schäuble – Pannenhelfer mit Fortüne, in: Stuttgarter Zeitung vom 19.2.1985.

¹⁶⁴ So Mertes im Gespräch mit der Autorin.

¹⁶⁵ Vgl. Mörbitz, Eghard: Ein kleines Wunder im Kanzleramt, in: FR vom 26.2.1985.

angedacht¹⁶⁶, aber nicht in die Praxis umgesetzt. Schäuble dagegen handelte und forderte zu zusätzlichen Besprechungen immer dann auf, wenn aktuelle Probleme schnell und unbürokratisch geklärt werden mussten. Direkte Gespräche ohne bürokratischen Vorlauf führte er auch mit Ministern. Auf der Basis fester organisatorischer Strukturen arbeitete Schäuble also auch flexibel und erreichte dadurch, dass im Kanzleramt nicht nur die reguläre Regierungsarbeit effizient und lautlos geplant und koordiniert wurde, sondern dass auch auf akute Probleme schnell reagiert werden konnte.

Bei der Leitung des Kanzleramtes nahm Schäubles Beziehung zu Kohl eine Schlüsselrolle ein. Schäuble selbst hatte gesagt: „Man kann nicht Chef des Kanzleramtes sein, ohne in engem Kontakt zum Kanzler zu stehen, ohne zu wissen, was er will, oder auch Einfluss darauf zu nehmen, was er will.“¹⁶⁷ Schäuble wusste, dass er den Kanzler kritisieren konnte und trotzdem von ihm gehört wurde; Kohl wusste, dass er sich auf Schäubles Loyalität verlassen konnte. Im Grunde waren sich beide Politiker sehr ähnlich: Sie waren nicht steuerbar. Sie achteten darauf, nicht in Abhängigkeiten eines einzelnen Menschen zu geraten, sondern holten sich Ratschläge von verschiedenen Seiten. Was Schäuble an Informationen von Kohl vorenthalten wurde, erfuhr er durch seine eigenen Kontakte. Kohls ausgeprägter informeller Führungsstil wirkte sich daher nicht mehr negativ auf Regierungsapparat und -mannschaft aus.

3.2.3 Gerhard Schröder

Die ersten Monate der rot-grünen Regierung waren vor allem von einem Mangel an Koordinierung gekennzeichnet. Bei mehreren Gesetzentwürfen gab es zwischen den einzelnen Ressorts Abstimmungsdefizite, die letztendlich dazu führten, dass Schröder Initiativen seiner Minister zur Chefsache erklärte und per Machtwort entschied.¹⁶⁸ Das öffentliche Erscheinungsbild der Regierung litt unter den Pannen; die Schröder-Mannschaft wirkte uneins und zerstritten.

Für das schlechte Image der Regierung machte vor allem die SPD-Fraktion das Kanzleramt verantwortlich. Die Spitzen der Regierungszentrale reagierten prompt. Hombach und Steinmeier legten Anfang März 1999 ein sechsseitiges Papier vor, auf dem sie Missstände – allerdings außerhalb des Kanzleramtes – auflisteten und gleichzeitig darstellten, wie die Regierung ihre Effizienz erhöhen und ihr

¹⁶⁶ Vgl. Strack, Gerda: Planung empfindet er nicht als lästiges Übel, in: FR vom 25.5.1983.

¹⁶⁷ Schäuble zitiert nach: Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 117.

¹⁶⁸ So im Falle der Atomgesetz-Novelle und des 630-Mark-Gesetzes.

Erscheinungsbild verbessern könnte.¹⁶⁹ Ohne Namen zu nennen mahnten sie die Disziplinlosigkeit einiger Minister an und forderten alle Beteiligten zu einer intensiveren Abstimmung untereinander sowie zur Darlegung ihrer Vorhaben im Rahmen einer vom Kanzleramt überwachten Kurz- und Langfristplanung auf. Die Minister wurden zudem zur Absprache ihrer Interviews angehalten, um sich widersprechende Stellungnahmen zu vermeiden. Kabinettsausschüsse zur Koordination der Regierungsarbeit sollten genauso eingeführt werden, wie regelmäßige Koalitionsrunden. Sogar die Teilnahme der Vorsitzenden der Regierungsfractionen an den Kabinettsitzungen wurde angedacht, von den Fraktionsspitzen selbst aber direkt verworfen, um die Abgrenzung von Legislative und Exekutive nicht zu verwischen. Im Gesamten gesehen machten Hombach und Steinmeier in ihrem Papier wenig innovative Vorschläge. Vielmehr hatten sie grundlegende Aspekte zur Organisation jeglicher Regierungsarbeit aufgelistet, während sie auf ein wesentliches Problem, das die Abstimmungsdefizite mitverursacht hatte, überhaupt nicht eingegangen waren: die mangelnden Kompetenzabgrenzungen im Leitungsbereich des Kanzleramtes. Ihre eigenen Zuständigkeiten blieben also auch weiterhin nur vage umrissen.

Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Hombach erklärt, er sei – neben diverser Sonderaufträge des Kanzlers – verantwortlich für die vielen „K’s“: „Kommunikation, Kanzlerzuarbeit, Koordination, Konzept, Koalitionspflege. Konflikte früh erkennen und vermeiden.“¹⁷⁰ Neben ihm – so hieß es pauschalisierend – sollte Steinmeier den Regierungsalltag steuern. Die Praxis zeigte aber schnell, dass sich Hombach vornehmlich auf große medienwirksame Projekte konzentrierte, auf „zeitaufwendige Chefsache-Themen“¹⁷¹, bei denen er sich selbst öffentlich mitinszenieren konnte. Steinmeier, der ohnehin schon die Runde der Staatssekretäre zur Vorbereitung der Kabinettsitzungen leitete, übernahm immer öfter die ursprünglich Hombach zugeordneten Aufgaben und bemühte sich beispielsweise um eine Koordination zwischen Kanzleramt und den Regierungsfractionen. Doch die Kommunikationsnetzwerke zum Parlament waren unterentwickelt. Dies lag zum einen daran, dass sowohl Hombach als auch Steinmeier Erfahrungen auf Bundesebene fehlten. Zum anderen hatte Hombach vor allem in den Reihen der SPD mehrfach Misstrauen geschürt, indem er sich zu stark von der Parteilinie abgesetzt

¹⁶⁹ Im Einzelnen zum Hombach/Steinmeier-Papier, vgl.: „So kann man nicht führen“, in: Der Spiegel, 9/1999, S. 22ff.; Gujer, E.: Die Bonner Regierung will effizienter werden, in: NZZ vom 4.3.1999.

¹⁷⁰ Hombach zitiert nach: „Das Krokodil im Kanzleramt“, a.a.O.

¹⁷¹ Meng, Richard: Es folgt die Operation Maulkorb, in: FR vom 24.2.1999. Hombach übernahm Sonderaufgaben wie das Bündnis für Arbeit, die deutsch-iranischen Beziehungen im Fall Hofer oder die Entschädigung für Zwangsarbeiter der Nazi-Zeit.

hatte. Statt die Kontakte zur Partei zu pflegen, zog er besonders den Unmut der Traditionalisten innerhalb der SPD auf sich, indem er sich mit programmatischen Äußerungen wie im Falle des Schröder/Blair-Papiers nicht zurückhielt. Hombach war zu sehr Politiker und wurde der einem Kanzleramtschef entsprechenden Rolle des Moderators nicht gerecht. Solange er polarisierte, konnte auch Steinmeier mit seinen Schlichtungsversuchen nur wenig ausrichten.

Schlichten musste der Staatssekretär auch in der Beziehung zu den Ministerien. Für Missstimmungen zwischen Kanzleramt und Ressorts hatte aber nicht allein Hombach gesorgt, sondern in erster Linie der Kanzler selbst: Um den Kontakt zu einer möglichst breiten Öffentlichkeit zu halten, hatte Schröder vor allem in seinen ersten Regierungsmonaten verstärkt auf die Präsenz im Fernsehen gesetzt. Bei solchen Auftritten mischte er sich mehrmals frühzeitig in Themen einzelner Ministerien oder in noch nicht abgeschlossene koalitionsinterne Diskussionen ein, indem er Richtlinien vorgab. Durch seine im Fernsehen verkündeten Machtworte versuchte Schröder sein Handeln direkt über die Öffentlichkeit zu legitimieren, während er Ministerien und Parteiapparate ausschaltete. Seine Minister arbeiteten unter Druck Entscheidungen aus, die dem Tempo informeller Politikgestaltung nicht entsprachen und letztendlich – zur Chefsache erklärt – nachgebessert werden mussten.¹⁷²

Vertrauen konnte auf der Basis eines solchen Handelns nicht entstehen. Um Alleingänge brüskierter Minister zu verhindern, musste sich Schröder in seinen Aussagen vor laufenden Kameras von vornherein zügeln. Ähnliches galt auch für den Kanzleramtschef. Hombach durfte Politik entsprechend seiner Funktion allenfalls hinter den Kulissen betreiben. Dass er schließlich aus dem Kanzleramt ausschied und Steinmeier an die Spitze aufrückte, löste viele Probleme. Steinmeier, der sich schon in der niedersächsischen Staatskanzlei auf diskretes Koordinieren und Moderieren verstanden hatte, setzt bei seiner Arbeit im Kanzleramt und in Verbindung zu den Ressorts und Koalitionsspitzen auf Vertrauen und schafft so Loyalität. Als Beamter hält er sich mit öffentlichen Erklärungen zurück. Fernseh- und Radiointerviews gibt er nicht.¹⁷³ Um nicht in die Rolle eines Ministers für besondere Aufgaben zu geraten, übernahm er von Hombachs thematischen Schwerpunkten lediglich die Koordinierung der Gespräche im „Bündnis für Arbeit“.¹⁷⁴

Seit dem Weggang Hombachs sind auch die Aufgaben an der Kanzleramtsspitze klar verteilt. Steinmeier koordiniert die Regierungsarbeit, das heißt er stimmt die

¹⁷² Korte, Karl-Rudolf: Vom strahlenden Sieger zum Korrekturkanzler, in: Focus, 20/1999, S. 90.

¹⁷³ Vgl. Bannas, Günter: Vor dem Umzug, in: FAZ vom 26.7.1999.

¹⁷⁴ Vgl. ebd.

Interessen zwischen den Ressorts und zwischen den Spitzen der Regierungsfractionen, aber auch zwischen Bund und Ländern ab. Der im Zuge der Neuordnung ins Kanzleramt geholte Bury hält die Verbindung zu Abgeordneten im Parlament. Er vertritt das Kanzleramt bei Fragestunden im Bundestag und bei den Sitzungen des parlamentarischen Ältestenrats. Hinzu kommen Sonderaufträge des Kanzlers.¹⁷⁵

Ein Jahr, nachdem Steinmeier die Leitung des Kanzleramtes übernommen hat, sind zudem die Prinzipien der Regierungskoordination zu erkennen. Die grundlegende Vorbereitung der Kabinettsitzungen leistet die montags tagende Staatssekretärenrunde. Zusätzlich arbeiten dem Kabinett, wann immer dies nötig wird, diverse Arbeitsgruppen zu. Es handelt sich dabei um fachspezifische Runden, die bei sich abzeichnenden Dissenspunkten zur Einigung der beteiligten Ressorts ad hoc einberufen werden. Durch solche von Steinmeier überwachten Abstimmungsgespräche wird den Kabinettsentscheidungen der Weg geebnet. Das Kabinett ist damit das zentrale Regierungsorgan. Regelmäßige Koalitionsrunden, bei denen Kabinettsentscheidungen vorweggenommen werden, gibt es nicht.¹⁷⁶ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Interessen der Regierungsparteien und –fractionen nicht auch in den Entscheidungsprozess miteinfließen würden. Schröder hat erkannt, „dass man nichts gewinnen kann gegen die eigene Partei“¹⁷⁷. Dabei braucht er sich – selbst als SPD-Vorsitzender – nicht zu intensiv mit Parteiarbeit zu beschäftigen. Das erledigt Franz Müntefering, der Generalsekretär der SPD, der zwischen Partei- und Regierungsinteressen vermittelt. Ein eigenes Bild über Anliegen und Forderungen seiner Partei, die er gegebenenfalls bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt, verschafft sich Schröder bei der in der Regel montags tagenden SPD-Präsidiumssitzung. Eine Zusammenführung von Regierungs- Partei- und Fraktionsinteressen findet zudem bei regelmäßigen Gesprächen zwischen Schröder, Steinmeier, Müntefering und dem SPD-Fraktionschef Struck statt.¹⁷⁸ Auffallend ist, dass die Parteiführung der Grünen von der Meinungsbildung der Koalition weitgehend ausgeschlossen ist.¹⁷⁹ Lediglich die Fraktionsvorsitzenden der Grünen, Schlauch und Müller, haben bei Treffen mit Steinmeier die Möglichkeit, Einfluss auf Regierungsentscheidungen zu nehmen. Bei diesen Zusammenkünften sind dann auch die Fraktionsspitzen der SPD, Struck und Schreiner, dabei.¹⁸⁰ Sowohl für die Treffen

¹⁷⁵ So betreut Bury die Green-Card-Initiative des Kanzlers.

¹⁷⁶ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

¹⁷⁷ Bruns, Tissy: Und er lernt es doch, in: Der Tagesspiegel vom 29.3.2000.

¹⁷⁸ Vgl. ebd.

¹⁷⁹ Vgl. Bannas, Günter: Murren in der SPD-Fraktion, in: FAZ vom 29.7.2000.

¹⁸⁰ Vgl. ebd.

zwischen Schröder, Steinmeier, Müntefering und Struck, also auch für die zwischen Steinmeier und den Spitzen der Regierungskoalition gibt es keine festen Termine.¹⁸¹ Statt dessen tagen die Beteiligten situationsbezogen, immer dann, wenn es die politische Lage erfordert, um Sachverhalte abzustimmen oder Informationen auszutauschen.

Generell ist festzuhalten, dass bei den geschilderten Koordinationsrunden das Kanzleramt die dominierende Rolle spielt. Die an der Regierung beteiligten Parteien haben unter Schröder an Einfluss verloren. Dass Schröder das Kanzleramt überhaupt als seine Machtressource nutzen kann, liegt an dem inzwischen größtenteils reibungslosen Arbeiten innerhalb der Regierungszentrale. Dabei ist nicht nur von Bedeutung, dass die Aufgabengebiete im Leitungsbereich klar verteilt sind, sondern dass auch die Kommunikation zwischen Leitungs- und Fachebene funktioniert: Das Bindeglied zwischen den beiden Ebenen bildet die von Steinmeier geleitete Abteilungsleiterrunde, an der auch Regierungssprecher Heye teilnimmt. Dreimal pro Woche treffen sich die Beteiligten. Es werden Aufgaben verteilt, Fragen geklärt und Interessen abgestimmt. Zusätzliche Planungsgespräche und Verabredungen zum politischen Tagesgeschäft werden nur bei Bedarf abgehalten. Nachfragen zu einzelnen Vorlagen klärt Schröder ohnehin am Telefon, oder er sucht das direkte Gespräch mit einem Abteilungsleiter. Prinzipiell pflegt Schröder einen spontanen Arbeitsstil. Wenn er Informationen benötigt oder eine Vorlage besprechen will, geht er direkt auf seine Mitarbeiter zu. Auch die Mitarbeiter in seinem unmittelbaren Umfeld, also Steinmeier, Krampitz und Heye, trifft er zu flexiblen Terminen. Lediglich mittwochs vor der Kabinettsitzung kommen sie inzwischen regelmäßig zu einer Besprechungsrunde zusammen.¹⁸² Einige politische Beobachter haben bereits gemutmaßt, dass sich aus dem Viererkreis ein neuartiges „Kleeblatt“ oder gar ein niedersächsisches „Küchenkabinett“ entwickeln könnte, in dem politische Entscheidungen fallen.¹⁸³ Tatsächlich werden bei diesen Vierer-Treffen aber in erster Linie die Regierungsroutine betreffende Informationen ausgetauscht. Der intensive Kontakt, den diese Niedersachsen-Vertrauten untereinander pflegen, erklärt sich vor allem aus den Funktionen, die sie innehaben und die eine enge Zusammenarbeit notwendig machen¹⁸⁴: So hält Steinmeier den Kanzler über Kanzleramtsinterna und die Regierungsvorbereitung auf dem Laufenden, Sigrid Krampitz, als Schröders

¹⁸¹ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

¹⁸² So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

¹⁸³ Vgl. Perger, Werner A.: Das Kleeblatt der Macht, in: Die Zeit vom 1.7.1999; Bannas, Günter: Heye ist häufig bei Schröder, Schröder taucht oft bei Hombach und Steinmeier auf, in: FAZ vom 4.12.1999.

¹⁸⁴ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

Büroleiterin, koordiniert alle Termine des Kanzlers, und Heye, der Regierungssprecher, stimmt mit Schröder ab, was er – dem Stand der Regierungsvorbereitung entsprechend – an die Öffentlichkeit weiterleiten darf. Dass Schröder sensible Aufgaben – wie Büroleitung, Pressearbeit der Regierung und letztendlich auch die Leitung des Kanzleramtes – an Personen seines Vertrauens vergeben hat, war aus machtpolitischer Sicht zu erwarten. Zum einen kann er sich bei Krampitz, Heye und Steinmeier ihrer Loyalität sicher sein, zum anderen haben sie sich als Team bereits schon in Niedersachsen eingespielt und erfolgreich gearbeitet. Damit boten sie von Anfang an eine Teilgewähr für das effiziente Arbeiten der Regierungszentrale.

3.3 Hausmacht durch Informationspolitik

3.3.1 Helmut Schmidt

Als Schmidt im Mai 1974 ins Kanzleramt einzog, erklärte er seinen künftigen Mitarbeitern in einer Ansprache, dass er „von allen Verwaltungsfehlern, so menschlich sie auch sein mögen“, einen ganz gewiss nicht durchgehen lassen wolle: Die Verwaltung dürfe „nicht nach außen schwätzen über das, was drinnen verhandelt und gedacht und entschieden wird.“ Dies sei der einzige Punkt, bei dem die Mitarbeiter mit seiner „Superempfindlichkeit“ rechnen müssten.¹⁸⁵ Schmidt und der auf seinen Chef eingeschworene Schüler legten darauf Wert, dass es rund um die Regierungszentrale wieder ruhiger wurde und Informationskanäle nach außen „vertrockneten“¹⁸⁶. Die personellen Verkleinerungen in den Beratungs- und Koordinationssgremien, bei denen vertrauliche Informationen ausgetauscht wurden, waren ein erster Schritt in diese Richtung. Auch zum „Geheimschrank“¹⁸⁷ von Albrecht Müller, des Leiters der Planungsabteilung, hatte beispielsweise nur eine begrenzte Anzahl von Mitarbeitern Zugang, um so den Missbrauch von brisantem politischen Informationsmaterial von vornherein auszuschließen. Müller bewahrte dort Prognosen und Analysen zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen auf. Diese waren für die politischen Planungen des Kanzlers relevant, da sie nichts mehr mit den regierungsfernen Zukunftsvisionen zu tun hatten, die dort Anfang der 70er Jahre unter der Leitung von Abteilungschef Jochimsen entworfen worden waren. Die Abteilung 5, vor allem die beiden untergeordneten Arbeitsgruppen für die politische Planung der Legislaturperiode und für die mittel- und langfristigen Aufgaben, fungierte, nach den Worten Müllers, als eine Art

¹⁸⁵ Kaiser, Carl-Christian: Die Seele des Computers, a.a.O.

¹⁸⁶ Bergdoll, Udo: Des Kanzlers schweigsamer Generalstab, in: SZ vom 16.11.1974.

¹⁸⁷ ebd.

„Frühwarnsystem“¹⁸⁸ der Regierung: „Sie kann Anstöße geben, Ideen anbieten, vor politischen und sachlichen Schwierigkeiten warnen und Lösungen vorschlagen.“¹⁸⁹ Zudem informierte die Abteilung 5 den Kanzler auf monatlich revidierten Datenblättern über das Arbeitsprogramm der Regierung, so dass Schmidt über den Stand seiner Vorhaben sowie weitere Entwicklungen durch die Ressorts Bescheid wusste.

Informationen wurden in allen – bereits unter Kapitel 3.2.1 genannten – Zirkeln (Kleeblatt, kleine Lage, Staatssekretärenrunde usw.) ausgetauscht. Auch die Beschaffung von Informationen über Kontakte zu Fraktionen, Parteigremien und Ministerien wurde dort mitorganisiert. Dabei war es wichtig, die verschiedenen Informationen anschließend zu bündeln und schon im Vorfeld von Entscheidungen Interessen zusammenzuführen und bei sich abzeichnenden Problemen Konsens zu stiften – lautlos, hinter den politischen Kulissen. Vor allem zwischen Kanzleramt und den Ressorts durfte der Informationsfluss nicht ins Stocken geraten, damit für Schmidt oder Schüler zusammengestellte Dossiers und Akten diese auch wirklich erreichten. Die Zusammenarbeit zwischen Kanzleramt und Ressorts wurde durch das Selbstverständnis Schülers über seine Aufgaben und Funktionen erleichtert. Um auf die Kooperationsbereitschaft der Ressorts zählen zu können, hatte er von Beginn seiner Arbeit an nach dem Prinzip gehandelt, „kein Oberminister“¹⁹⁰ sein zu wollen, der den Ministern in ihre Ressorts hineinregierte. Außerdem zeigte er weder eigene politische Ambitionen, noch versuchte er sich in der Öffentlichkeit ob seiner Leistungen oder seines Informationsstandes zu profilieren. Auf diese Weise hatte Schüler ein Vertrauensverhältnis zu den Ministern und ihren Mitarbeitern aufgebaut, das zudem wie eine Art „Frühwarnsystem“ funktionierte.¹⁹¹ So war er durch die gute Zusammenarbeit mit den Ressorts stets über politische Stimmungen informiert und konnte oft schon im Entscheidungsvorfeld aufkeimende Probleme oder Spannungen lösen, bevor diese an die Öffentlichkeit drangen. Auch in dieser Hinsicht trug Schüler also dazu bei, dass das Kanzleramt eine für Schmidt wichtige Stütze im Regierungsalltag bildete.

Schüler war wegen seiner zahlreichen Funktionen¹⁹² in einen „breiten Informationsstrom“¹⁹³ eingebettet. Außerdem pflegte er intensive Kontakte zur

¹⁸⁸ ebd.

¹⁸⁹ Albrecht Müller, zit. nach Capital, 17/1975, S. 105.

¹⁹⁰ „Ich bin kein Oberminister“, in: Der Spiegel, 33/1976, S. 21.

¹⁹¹ So Schüler im Gespräch mit der Autorin.

¹⁹² Vgl. Kapitel 3.1.1 dieser Arbeit.

¹⁹³ „Ich bin kein Oberminister“, in: Der Spiegel, 33/1976, S. 22.

Presse und verkehrte in drei Presseziirkeln.¹⁹⁴ Von diesen Zirkeln profitierten sowohl die Journalisten als auch Schüler: Die Journalisten erhielten vertrauliche Informationen aus erster Hand, die zwar nicht zur beliebigen journalistischen Verwendung gedacht waren, dafür aber Hintergrundwissen vermittelten, dass zudem je nach Absprache ohne Angabe der Quelle in die politische Berichterstattung miteinfließen konnte. Schüler, im Gegenzug, erhielt Einschätzungen über politische Stimmungslagen und konnte zudem für die Politik Schmidts werben, indem er Regierungspläne erklärte und interpretierte – eine Aufgabe, der auch Bölling in zahlreichen „Bonner Kreisen“ nachging.¹⁹⁵

Schüler legte – nach eigenen Angaben – großen Wert auf eine „sehr intensive Information des Regierungssprechers“ und redete offen mit ihm, ohne Informationen zurückzuhalten.¹⁹⁶ Bölling hatte zudem – genau wie Schüler – unmittelbaren Kontakt zum Kanzler und konnte Auskünfte über die Regierungspolitik direkt bei Schmidt einholen. Wie jeder Regierungssprecher hatte allerdings auch Bölling sowohl den Kanzler als auch die Medienvertreter zufriedenzustellen. Eine schwierige Aufgabe. „Denn wie auch immer der Regierungssprecher es anstellt, er kann es eigentlich nur falsch machen. Zuviel Offenheit ist dem Kanzler hinderlich, zu wenig bringt die Presse auf.“¹⁹⁷ Und noch ein weiteres Problem erschwerte die Arbeit des Regierungssprechers: Das Profilierungsbedürfnis der einzelnen Ministerien. Seit Beginn der sozialliberalen Regierung 1969 war die Zahl der Bediensteten, die außerhalb des Bundespresseamtes in den Ressorts Öffentlichkeitsarbeit betrieben, auf mehr als 300 angestiegen. Ohne vorherige Absprachen mit dem Bundespresseamt gaben diese Broschüren heraus, in denen sie die Leistungen ihrer jeweiligen Minister anpriesen – „Produkte, die zumeist weniger der Information als vielmehr der Selbstdarstellung dienen“¹⁹⁸ und dazu führten, dass in der Öffentlichkeit kein einheitliches und geschlossenes Bild vom Handeln und Wollen der Regierung entstand. In seltener Einmütigkeit forderten Bundestagsabgeordnete des Haushaltsausschusses 1977 dann auch, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vornehmlich im Presseamt und nicht in den Ressorts betrieben wird und strichen zehn Prozent der beantragten PR-Mittel.¹⁹⁹ Die FDP-Minister waren mit dieser Entwicklung allerdings gar nicht zufrieden. Sie klagten, „Bölling würde sich vornehmlich als Kanzler-Propagandist verstehen“²⁰⁰, ein Vorwurf, der zwar teilweise

¹⁹⁴ So Schüler im Gespräch mit der Autorin.

¹⁹⁵ Vgl. Schmidt-Polex, Karl: Die Diener ihrer Herren, in: Die Welt vom 24.4.1976.

¹⁹⁶ Vgl. „Ich bin kein Oberminister“, a.a.O., S. 22.

¹⁹⁷ Krause-Burger, Sibylle: „Sprachkunst de Luxe“, in: Stuttgarter Zeitung vom 30.3.1978.

¹⁹⁸ „Wie unter Adenauer“, in: Der Spiegel, 27/1977, S. 29.

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Ebd.

sicherlich berechtigt war, den die Praxis aber mit sich bringt, wenn der Regierungssprecher zu den Kanzlervertrauten gehört. Zum Verdruss der Presse, die sich häufig über einen dünnen Informationsfluss unter Bölling beschwerte²⁰¹, verstand sich der Regierungssprecher darauf, Auskünfte ganz im Sinne Schmidts bis zur vollen Entscheidungsreife zurückzuhalten. Er besaß „ein auffallendes Talent für Weitschweifigkeit“²⁰² und so kam es nicht selten vor, dass er dem Kanzler wichtigere Informationen über die Presse als der Presse über den Kanzler lieferte.

Schmidt selbst hatte als Kanzler einen großen Teil seiner „Pressefreundlichkeit“²⁰³ eingebüßt: „Hier schreibt ja jeder, was er will“²⁰⁴, war verärgert von ihm zu hören. Nur sehr unregelmäßig lud er eine von ihm und Bölling handverlesene Schar von Journalisten zu einem Gespräch ins Kanzleramt.²⁰⁵ Denn seine Vorliebe galt Interviews im Fernsehen. Ähnlich wie bei seinen oft frei gehaltenen Reden konnte er dabei selbst Einfluss auf das von ihm Gesagte nehmen und zudem direkt zur Öffentlichkeit sprechen. Trotz seines distanzierten Verhältnisses zur Presse war sich Schmidt allerdings über die Wichtigkeit einer funktionierenden Informations- und Darstellungspolitik bewusst, was sich auch darin zeigte, dass er diese Aufgaben nicht allein dem Bundespresseamt überließ. So hielt ein dem Kanzleramtschef direkt unterstelltes Pressereferat zusätzlichen Kontakt zu den Medien. Dabei war es nicht für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zuständig, sondern kümmerte sich beispielsweise darum, dass die Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen persönliche Informationen über den Kanzler und seine Frau erhielt. Außerdem standen die Mitarbeiter im Kontakt zum Bundespresseamt und den Ressorts und versorgten Schmidt ständig mit den neuesten Informationen.

Während Schmidt das Kanzleramt zu seiner grundlegenden Information nutzte, holte er sich das, was er „an geistiger Anregung“²⁰⁶ brauchte, außerhalb der Regierungszentrale, von Freunden und Beratern. Zu diesen zählten unter anderem der langjährige Wehrbeauftragte des Bundestages Karl-Wilhelm Berkhan, den Schmidt seit seiner Studienzeit kannte, der Verwaltungsangestellte Johannes Birckholtz, der für Schmidt schon gearbeitet hatte, als dieser noch Hamburger Innensenator war, die Zeit-Herausgeber Theo Sommer und Gräfin Dönhoff, der Philosoph Oswald von Nell-Breuning sowie der Maler und Schriftsteller Oskar Kokoschka.

²⁰¹ Vgl. „Gesammeltes Schweigen“, in: Capital, 10/1977, S. 91.

²⁰² Carr, Jonathan: Helmut Schmidt, a.a.O., S. 140.

²⁰³ Ebd.

²⁰⁴ Ebd.

²⁰⁵ Vgl. Schmidt-Polex, Karl: Die Diener ihrer Herren, a.a.O.

²⁰⁶ Grunenberg, Nina: Regieren bei Suppe und Brot, in: Die Zeit vom 17.10.1975.

Wirtschaftspolitische Ratschläge holte sich Schmidt von einflussreichen Industriellen, zu denen er ein umfassendes Kontaktsystem aufgebaut hatte. Mit einer Reihe prominenter Industrie- und Bankmanager wie etwa dem einstigen Krupp-Chef Ernst Wolf Mommsen oder dem Bankier Karl Klasen hatte er sogar persönliche Freundschaften geschlossen.²⁰⁷ Schmidt war interessiert an neuen Ideen und unabhängigen Meinungen. Aus diesem Grund zog er Gespräche mit Unternehmern oder Fachleuten aus der Praxis zu speziellen politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Themen Gesprächen mit Interessenvertretern vor, da letztere wegen ihrer Verbandszugehörigkeit in den meisten Fällen vorgeformt und in Strukturen dachten.²⁰⁸ Schmidt veranstaltete aber auch informelle Treffen, bei denen er Wirtschaftseliten und Arbeitgeberschaft zusammen mit den Gewerkschaftern an einen Tisch holte. Während dieser zunächst unverbindlichen Gespräche gelang es Schmidt häufig, zu vermitteln und Konsens zu stiften. Außerdem nutzte der Kanzler solche Diskussionen erfolgreich, um eine möglichst breite Zustimmung für seine Regierungsvorhaben zu erlangen. Und auch bei diesen informellen Runden herrschte das Prinzip, dass sich bei der Arbeit in den Kanzleramtsgremien bewährt hatte: Diskretion, unter Ausschluss der Öffentlichkeit.²⁰⁹

3.3.2 Helmut Kohl

Information ist Herrschaftswissen. Jeder Kanzler strebt danach, bestinformiert zu sein. Möglichst diskret und unter Ausschluss der Öffentlichkeit versucht er, Informationen anzuhäufen und diese als Entscheidungsgrundlage in den politischen Prozess einfließen zu lassen. Helmut Kohl bediente sich zu diesem Zweck eines ausgefeilten und weit verzweigten Informationsnetzwerkes. Er bat alle möglichen Leute um ihre Meinung – im direkten persönlichen Gespräch oder am Telefon –, wobei seine Kontakte zu CDU-Abgeordneten und zur Basis seiner Partei besonders ausgeprägt waren.²¹⁰ Dadurch passierte innerhalb der CDU kaum etwas, von dem ihr Parteichef nichts wusste. Kohls Informationsnetzwerk fungierte also als Frühwarnsystem, das machtstabilisierend wirkte. Es war charakteristisch für Kohl, dass er sich zu ein und demselben Thema auf das Wissen und die Dienste mehrerer Personen stützte. Am Ende liefen alle Informationen bei ihm allein zusammen, während selbst Vertraute in seinem unmittelbaren Umfeld niemals die volle Transparenz besaßen.²¹¹ So gab es bei Kohl zwar „einen inneren, aber keineswegs

²⁰⁷ Vgl. „Geheimrat“, in: Capital, 12/1977, S. 100.

²⁰⁸ So Schüler im Gespräch mit der Autorin.

²⁰⁹ Vgl. Piel, Dieter: Des Kanzlers diskrete Runde, in: Die Zeit vom 23.11.1979.

²¹⁰ Vgl. Clough, Patricia: Helmut Kohl, a.a.O., S. 97.

²¹¹ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 26.

vollständig eingeweihten Zirkel. Kein Kleeblatt, sondern wucherndes Gestrüpp.“²¹² Durch seine Art der Informationsgewinnung schützte sich Kohl davor, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu einzelnen Personen zu geraten. Außerdem war es ihm möglich, bereits im Entscheidungsvorfeld verschiedene politische Stimmungen auszuloten. Sein lautloses Moderieren im Hintergrund entsprach damit den Anforderungen einer Koalitionsregierung, bei der es häufig unterschiedliche Interessen zu vereinen gilt, bevor diese publik werden und auf die Regierungsmannschaft Schatten der Uneinigkeit werfen. Kohls Neigung, ohne das Wissen selbst enger Vertrauter zu handeln, hatte aber auch seine Negativseiten, wie sich im Kanzleramtsalltag zeigte. Schreckenberger, der auf Informationen des Kanzlers angewiesen war, wusste teilweise nicht, in welchem Stadium sich politische Entscheidungsprozesse befanden, was wiederum die Koordination zwischen Regierungszentrale und Ressorts beeinträchtigte.

Kohls Informationspool innerhalb des Kanzleramtes war die Morgenlage, in der ein Teil seiner „politischer Familie“²¹³ zusammensaß. Auch sie diente Kohl als „Frühwarnsystem“²¹⁴. Eine Schlüsselrolle in dieser Runde nahm Eduard Ackermann ein, der nicht nur den Pressevortrag hielt, sondern von Kohl auch als Vorab-Interpret möglicher Entscheidungen benutzt wurde, da er durch seinen langjährigen Umgang mit Journalisten das politische Klima einschätzen gelernt hatte. Ackermann war auch als Leiter der umorganisierten Abteilung 5 in vielerlei Hinsicht das geblieben, was er schon Jahrzehnte gewesen war: ein Pressesprecher, der im kontinuierlichen Kontakt zur Bonner Journalistenwelt stand. Kohl setzte Ackermann als „eine Art Spitzel“²¹⁵ ein, der stets in Erfahrung bringen konnte, wo und durch wen gegen den Kanzler intrigiert wurde: „Spätestens in einer halben Stunde weiß ich, was los ist und wie ein Gerücht entstanden ist“, sagte Ackermann von sich selbst.²¹⁶ Zudem übernahm Ackermann in dem gespannten Verhältnis zwischen Kohl und der Presse eine wichtige Vermittlerrolle. Dabei verhielt er sich wie ein „spin doctor“, das heißt er warb gegenüber Journalisten nicht nur für die Politik des Kanzlers, sondern er interpretierte sie. Er verkaufte nicht bloß politische Tatsachen, sondern er verlieh diesen den nötigen „spin“ – also einen speziellen Dreh -, damit Kohls Politik im bestmöglichen Licht erschien.²¹⁷

²¹² Kaiser, Carl-Christian: Zweifel nisten in der Machtzentrale, in: Die Zeit vom 26.7.1985.

²¹³ Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, a.a.O., S. 26.

²¹⁴ Ebd.

²¹⁵ Ebd., S. 27.

²¹⁶ Ackermann zitiert nach Durth, K.Rüdiger/Quay, Peter: Ganz ohne Juliane Weber kommt niemand zu Kohl, in: Kölnische Rundschau vom 31.12.84.

²¹⁷ So Mertes im Gespräch mit der Autorin.

Durch die herausgehobene Stellung Ackermanns waren die Regierungssprecher nur noch Sprecher „mit beschränkter Vollmacht“²¹⁸. Sie waren ohnehin im Nachteil, weil sie nicht zu Kohls langjährigen Beratern gehörten und - wie etwa Ackermann - ständigen Zugang zum Kanzler hatten. Viele Informationen mussten sie sich deshalb zusammentelefonieren, auch wenn Ackermann nach eigenen Angaben für einen guten Informationsfluss zwischen Kanzler- und Bundespresseamt sorgte.²¹⁹

Auf Mittel und Wege zur Informationsbeschaffung musste sich auch der Kanzleramtschef verstehen. Schreckenberger war – aus den bereits geschilderten Gründen – daran gescheitert, die Arbeit zwischen den Ressorts unter Abstimmung der Koalitionsfraktionen zu koordinieren. Schäuble hingegen wurde dieser Aufgabe gerecht, indem er sich vor allem sein eigenes ausgeprägtes Informationsnetzwerk zunutzemachte und intensive Kontakte zur CDU, CSU und FDP pflegte. Dabei führte er nicht nur ad hoc-Gespräche mit Abgeordneten oder Ministern, wenn es ein Problem zu lösen galt, sondern führte informelle Treffen ein – ein Beispiel dafür sind die regelmäßigen Frühstücksrunden mit den Parlamentarischen Geschäftsführern der CDU, CSU und FDP.²²⁰ In der spannungsreichen Beziehung zwischen der CDU und ihrer Schwesterpartei – vor allem zwischen Kohl und Strauß – vermittelte er, wann immer er es für nötig empfand, auch gegen den Willen von Kohl. Er setzte Strauß frühzeitig über politische Vorhaben in Kenntnis und bezog die CSU in Entscheidungsprozesse mit ein.²²¹ Wenn es Probleme zu erörtern gab, flog er, teilweise begleitet von Ministern, nach Bayern, um Gespräche mit Strauß oder Stoiber zu führen und kehrte häufig mit ausgehandelten Kompromissen in die Regierungszentrale zurück. Damit betrieb Schäuble Machtstabilisierung für Kohl. Er holte für den Kanzler Stimmungen und Einschätzungen aus Bayern, aber auch aus dem Lager der FDP ein, so dass sich Kohl für Verhandlungen entsprechend vorbereiten konnte.

Schäubles eigene Machtposition erklärte sich in weiten Teilen aus der Nähe zum Kanzler. Kohl vertraute seinem Kanzleramtschef und hatte ihm eigene Handlungsspielräume und verschiedene Sonderprivilegien eingeräumt. So traf Schäuble den Kanzler schon immer vor der Morgenlage zu einem Gespräch unter vier Augen. Außerdem konnte er an den Sitzungen des CDU-Parteipräsidiums teilnehmen, wo er beispielsweise Einzelheiten über die Pläne der CDU-Länderchefs erfuhr und generelle Informationen erhielt, die er für seine Arbeit im Kanzleramt nutzen konnte.

²¹⁸ Spörl, Gerhard: Sprecher mit beschränkter Vollmacht, in: Die Zeit vom 9.3.1984.

²¹⁹ Ackermann, Eduard: Mit feinem Gehör, a.a.O., S. 193.

²²⁰ Vgl. (auch im Folgenden) Gennrich, Claus: Der Zuarbeiter und sein Chef, in: FAZ vom 17.2.1986.

Innerhalb des Kanzleramtes gelang es Schäuble - im Gegensatz zu Schreckenberger - den Informationsfluss zu sichern. Die Informationskluft zwischen Leitungs- und Fachebene der Regierungszentrale versuchte er beispielsweise zu überbrücken, indem er jeweils nach der Morgenlage Abteilungsleiterkonferenzen abhielt und diese Runde über wichtige Themen der Morgenlage in Kenntnis setzte. Außerdem informierte er leitende Beamte über in den Koalitionsrunden getroffene Absprachen, die er selbst protokolliert und von Kohl unterzeichnen lassen hatte. Nach dem Prinzip „Vertrauen schafft Loyalität“ schickte er auch nur noch wirklich schutzwürdige Vorgänge als Verschlussache in Umlauf.²²² Und auch das Bundespresseamt versorgte er mit Informationen, indem er an den Tagen der Bundespressekonferenz Presselagen für die Regierungssprecher einführte.

An der für Kohl charakteristischen Scheu, Informationen weiterzugeben, konnte allerdings auch Schäuble nichts ändern. Niemand konnte Kohl sein Misstrauen nehmen.²²³ Es war typisch für Kohl, dass er erst versuchte, Informationen von Vertrauten oder externen Beratern zu beziehen, bevor er den Sachverstand seines Hauses nutzte. In vielen Wirtschafts- oder Finanzfragen wandte sich der Kanzler beispielsweise zunächst an seinen Manager-Freund Alfred Herrhausen, Vorstandssprecher der Deutschen Bank, weihte ihn in die Problematik ein und fragte nach seiner Meinung. Der Abteilungsleiter für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Grimm, wurde meist erst zu einem späteren Zeitpunkt informiert und um Rat gefragt.²²⁴ Auch Alleingänge einiger Minister konnte Schäuble nicht immer aufhalten. So ging beispielsweise wenige Monate, nachdem Schäuble sein Amt übernommen hatte, Familienminister Geißler mit einem Gesetzentwurf zum Erziehungsgeld an die Öffentlichkeit – trotz der Bedenken aus dem Wirtschaftsministerium und trotz des FDP-Widerstands.²²⁵

Im Gesamten gesehen bewirkte Schäuble im Kanzleramt aber einen Klimawechsel. Durch Information hatte er Spekulationen den Boden entzogen; auch Indiskretionen wurden seltener. Die Beamten verhielten sich untereinander weniger misstrauisch, dachten wieder mehr im Team, und die Effizienz der Regierungszentrale steigerte sich.

3.3.3 Gerhard Schröder

²²¹ Vgl. Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 123.

²²² Mörbitz, Eghard: Ein kleines Wunder im Kanzleramt, a.a.O.

²²³ Vgl. Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 117. Und so auch Mertes im Gespräch mit der Autorin.

²²⁴ Vgl. Bernstorff, Martin: Stille Brüter, in: Capital, 3/1987, S. 128.

²²⁵ Vgl. Neumaier, Eduard: Wolfgang Schäuble – Pannenhelfer mit Fortüne, a.a.O.

Neben dem Ausbau von eigenen Informationsnetzwerken in Fraktion und Partei ist für das Funktionieren der Regierungszentrale wichtig, dass der Kanzleramtschef den Informationsfluss innerhalb des Kanzleramtes sowie zwischen Kanzleramt und den Ressorts sicherstellt. Die anfängliche Konstruktion der Doppelspitze Hombach/Steinmeier erschwerte dies jedoch, denn die Verantwortung lag nicht bei einer, sondern bei zwei Personen, deren Führungsstil und Arbeitsweise sich voneinander unterschieden und deren Aufgabengebiete zudem nicht genau abgesteckt waren. Zwischen Hombach und Steinmeier und den für sie arbeitenden Stäben entwickelte sich dadurch eine Konkurrenzsituation, die die Effizienz des Kanzleramtes nicht steigerte, sondern minderte. Erst als die arbeitshemmende Konkurrenzsituation abgeschafft war und alle Informationen bei dem alleinigen Kanzleramtschef Steinmeier zusammenliefen, konnte die Regierungszentrale zu einem Informationspool für den Kanzler ausgebaut werden. Auch das Arbeitsklima im Amt änderte sich dadurch.

„Man muss die Menschen, mit denen man zusammenarbeitet, ernst nehmen, persönliche Gelassenheit mitbringen und vor allem viel Geduld haben“²²⁶, benennt Steinmeier selbst die Grundprinzipien seines Führungsstils, die er auch in die Praxis umzusetzen schafft. Den Mitarbeitern des Kanzleramtes fällt es schwer, sich an Situationen zu erinnern, in denen Steinmeier die Fassung verloren hätte oder Anzeichen von Überforderung erkennen ließ.²²⁷ Das Arbeiten innerhalb der Regierungszentrale ist vor allem von Vertrauen geprägt. Den Abteilungsleitern überlässt Steinmeier beispielsweise viel eigenen Freiraum, was aber nicht bedeutet, dass er über ihr Tun nicht informiert wäre.²²⁸ So findet ein reger Informationsaustausch während der Abteilungsleiterrunden statt. Bei diesen Treffen haben die Abteilungsleiter die Gelegenheit, gemeinsam mit Steinmeier die Vorbereitung der Regierungsinitiativen zu diskutieren und mögliche Problemlagen herauszufiltern. Damit fungiert die Abteilungsleiterrunde auch als politisches Frühwarnsystem. Außerdem gehen alle Abteilungsvorlagen an den Kanzler in der Regel über Steinmeiers Tisch. Im Tagesgeschäft bleibt es allerdings nicht aus, dass Entscheidungen mündlich fallen oder dass Vorlagen den Kanzler direkt erreichen – ohne den Filter des Kanzleramtschefs. In solchen Fällen erhält Steinmeier aber stets eine Kopie der Vorlage oder eine Notiz zu seiner Kenntnis.²²⁹

²²⁶ Steinmeier zitiert nach: Heil, Carsten: Der Perfektionist 1-104, in: Neue Westfälische vom 27.11.1999.

²²⁷ Vgl. „Der Unersetzliche“, in SZ vom 19.7.2000.

²²⁸ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

²²⁹ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

Unter Hombach waren die Abteilungsleiter die Verlierer im Kanzleramt. Es gab keine regelmäßigen Abteilungsleiterrunden. Die Abteilungsleiter wurden nur spärlich mit Informationen versorgt und durften nur in Ausnahmefällen an den Kabinettsitzungen teilnehmen.²³⁰ Das hat sich unter Steinmeier geändert. Jeder der Abteilungsleiter hat zudem Zugang zum Kanzler – wann immer Bedarf ist.²³¹ Verlierer waren auch die Minister und Fraktionen, weil sie oft von der Informationszufuhr abgeschnitten waren und schließlich vor vollendete Tatsachen gestellt wurden. Während Hombach „ständig im Ruch der Indiskretion“²³² stand und hinter vorgehaltener Hand für zahlreiche Auseinandersetzungen verantwortlich gemacht wurde, steht Steinmeier für Vertrauen und Loyalität. Eine Aussage des SPD-Fraktionschefs Struck über Steinmeier ist beispielhaft: „Der hat mich noch nie beschissen.“²³³

Aus der Vielzahl an Koordinierungs- und Abstimmungsrunden, die Steinmeier selbst leitet oder an denen er teilnimmt, bezieht der Kanzleramtschef den Großteil seiner Informationen, von dem er das Wesentliche an den Kanzler weiterleitet. Für Partei- und Fraktionsinterna hat Schröder zudem seine eigenen Quellen: Der SPD-Generalsekretär Müntefering ist ein verlässlicher Zuträger von Informationen und Stimmungsbildern aus der Partei. Und über die Lage innerhalb der SPD-Fraktion wird Schröder von Abgeordneten des konservativen Seeheimer Kreises unterrichtet. Vor allem die niedersächsischen Abgeordneten Gerd Andres und Reinhold Robbe sind Schröders Informanten. Sie sichern ihm, weitgehend lautlos operierend, Mehrheiten und wirken – ebenso wie Müntefering – für Schröder machstützend.²³⁴

Eine weitere wichtige Säule in Schröders Machtgefüge bildet sein enger Kontakt zu den Spitzen der deutschen Industrie, von denen er sich extern beraten lässt und die er geschickt in den Politikgestaltungsprozess miteinzubinden versteht. So ist ihm nach anfänglichen Schwierigkeiten, wirtschaftliche Vertreter auf die Regierungsseite zu ziehen²³⁵, inzwischen der Schulterschluss mit ihnen gelungen²³⁶. Sogar an einen Tisch mit den Gewerkschaften hat er sie geholt – im „Bündnis für Arbeit“. Das Bündnis ist nur ein Beispiel für Schröders Strategie, gesellschaftliche Gruppen in die

²³⁰ Vgl. Thelen, Friedrich: Degradierete Herzöge, a.a.O.

²³¹ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

²³² Schwennicke, Christoph: Ständig im Ruch der Indiskretion, in: SZ vom 16.3.1999.

²³³ Struck zitiert nach: „Der Unersetzliche“, a.a.O.

²³⁴ Vgl. Leersch, Hans-Jürgen: Das System Schröder, a.a.O.

²³⁵ Vgl. Reiermann, Christian: Der ruft einfach nicht an, in: Der Spiegel, 44/1999, S. 116ff.

²³⁶ Vgl. Inacker, Michael J.: Schröder räumt ab, in: Die Welt vom 14.6.2000; ders.: Der Triumph des Kanzlers, in: Die Welt vom 15.7.2000.

Entscheidungsfindung miteinzubeziehen.²³⁷ Wann immer er sich davon Erfolg verspricht, bedient er sich externen Sachverstands, sogar aus dem Lager der Opposition.²³⁸ Die Jungsozialisten haben diesen für Schröder charakteristischen Regierungsstil bereits kritisiert, da der Einfluss der Abgeordneten der Koalitionsfraktionen im Regierungsalltag deutlich eingeschränkt ist. In einer Erklärung sprechen sie von einer „Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie“.²³⁹ Große Teile der SPD haben sich mit solch offener Kritik bislang zurückgehalten, genauso wie die Grünen. Die Parteien leisten Schröders Konsens-Strategie Folge – zumindest solange, wie seine Politik von Erfolg gekrönt ist.

Auch bei der Suche nach neuen Initiativen und Projekten bedient sich der Kanzler externen Sachverstands. Die Planungsabteilung im Kanzleramt – von ihrem Leiter Wolfgang Nowak als „Kreativwerkstatt“ bezeichnet – hält den Kontakt zu Wissenschaftlern von internationalen Hochschulen sowie zu unabhängigen Experten aus Politik und Wirtschaft. Sie sammelt Ideen beispielsweise zu gesellschaftlichen Themen, die nicht zwingend etwas mit der aktuellen Politiklage zu tun haben müssen, bereitet sie für den Kanzler auf und organisiert schließlich ein Treffen mit Schröder, ein sogenanntes „hearing“, bei dem die entsprechenden Experten die Gelegenheit haben, ihre Ideen vorzustellen.²⁴⁰

Das Schmieden von neuen Ideen und Initiativen gehört zur längerfristigen politischen Planung, die in ähnlicher Form auch unter Kanzler Schmidt praktiziert wurde. Auch die politische Planung der laufenden Legislaturperiode läuft nach einem bereits unter Schmidt angewandten Muster ab: Ressortvorschläge zu Gesetzesinitiativen werden in der Abteilung 5 gebündelt, gewichtet und münden schließlich, nach diversen Rücksprachen mit den Ministerien bzw. Diskussionen zwischen den Ressorts, in einer Vorlage an Schröder. Der Kanzler wird auf diese Weise in regelmäßigen Abständen über den Stand der Regierungsvorhaben informiert.

Ebenfalls informiert über die jeweils aktuelle politische Planung wird der Regierungssprecher Heye. Seine Kenntnis ist wichtig im Hinblick auf die öffentliche Vermittlung einzelner Vorhaben, zumal unter Schröder aus der Regierungszentrale keine eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mehr betrieben wird. Auch die Darstellung der Kanzlerpolitik fällt also in den Aufgabenbereich Heyes. Was seine

²³⁷ Die Atomkonsens-Runde ist ein weiteres Beispiel, auch die Gespräche mit der Wirtschaft im Vorfeld der Steuerreform.

²³⁸ Beispiele dafür sind die von Richard von Weizsäcker geleitete Wehrstruktur-Kommission, die von Rita Süssmuth geleitete Einwanderungskommission sowie die Vermittlerrolle Otto Graf Lambsdorfs bei den Verhandlungen über Entschädigungen von NS-Zwangsarbeitern.

²³⁹ Bannas, Günter: Murren in der SPD-Fraktion, a.a.O.

Arbeit dabei erleichtert, ist seine Nähe zu Schröder. Wie Bölling unter Schmidt ist Heye, als Leiter des Bundespresseamtes, nicht nur Regierungssprecher, sondern auch Vertrauter und Berater des Kanzlers und dadurch „exzellent informiert“²⁴¹. Diese Stellung bewahrt ihn allerdings nicht vor der Kritik des Kanzlers. Die an die Öffentlichkeit geratene Überlegung, einen Medienberater für Schröder ins Kanzleramt zu holen, hat verdeutlicht, dass nicht nur Abgeordnete der Regierungsfractionen mit der Arbeit des Bundespresseamtes unzufrieden sind, sondern auch der Kanzler selbst. Schröders Unzufriedenheit wiegt umso mehr, als er die Nähe zur Öffentlichkeit geradezu sucht, den Umgang mit den Medien pflegt und enge Kontakte zu Journalisten hält. Auch wenn sich Heye seine Arbeit vorerst nicht mit einem „Imageberater“²⁴² teilen muss und sich Schröder zunächst lediglich extern beraten lässt - von Journalisten, Wirtschaftseliten oder ehemals aktiven Politikern -, die Diskussion darüber hat die Frage aufgeworfen, ob es für die Darstellung der Kanzlerpolitik nicht doch besser wäre, seine Öffentlichkeitsarbeit wieder innerhalb der Regierungszentrale anzusiedeln, nach dem Kohl'schen Muster also.

Wie sich Schröder entscheidet, werden die kommenden Regierungsmonate zeigen. Seine bisherige Regierungspraxis macht allerdings deutlich, dass er stets zur Korrektur bestehender Verhältnisse bereit ist und dass er spontan zugreift, wenn sich ihm eine Gelegenheit bietet, von der er sich einen Vorteil verspricht. Auch seine Informationspolitik, die Art, wie er Informationen sammelt und wie er externen Sachverstand für die Durchsetzung seiner Politik nutzt, ist ein Indiz dafür, dass Schröder in erster Linie situativ und orientiert an Sachverhalten handelt. „Die Aufgaben ergeben sich aus der aktuellen Situation.“²⁴³ Geradezu spielerisch und risikofreudig passt er sich neuen Gegebenheiten an.²⁴⁴ Parteipolitische Schranken sind ihm dabei kein Hindernis. Beim Ausbau eines Informationsnetzwerkes bindet er öffentlich die unterschiedlichsten Gruppen ein, schafft sich dadurch eine möglichst breite Machtbasis und behauptet so immer wieder seine Regierungsfähigkeit.

4. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Gerhard Schröder – alle drei Kanzler haben das Bundeskanzleramt zu einer ihrer Machtressourcen ausgebaut. Sie verfügten damit über eine Hausmacht, die ihnen half, ihren Führungsanspruch im alltäglichen

²⁴⁰ So Nowak im Gespräch mit der Autorin.

²⁴¹ Nitschmann, Johannes: Schröders Stimme, in: Die Woche vom 3.12.1999.

²⁴² Vgl. Palmer, Hartmut: Die Stimmen der Herren, in: Der Spiegel, 17/2000, S. 24.

²⁴³ Leinemann, Jürgen: Der lernende Kanzler, in: Der Spiegel, 34/2000, S. 32.

²⁴⁴ Vgl. ebd.

Regierungsgeschäft durchzusetzen. Auch wenn es ihrem individuellen Führungsstil widersprach, jeder der Kanzler musste sich bei der machtpolitischen Aneignung der Regierungszentrale an bestimmte Grundprinzipien halten, die sich aus den formalen Funktionen des Kanzleramtes ergeben. Der jeweilige Ausbau der Hausmacht lief bei allen Kanzlern unterschiedlich ab. Die Unterschiede erklären sich aus den ungleichen politischen Ausgangssituationen, in denen sich die Kanzler bei ihrem Amtsantritt befanden. Außerdem variierten die Machtressourcen, über die jeder Kanzler im einzelnen verfügte. Hinzu kam ihre jeweils individuelle Auffassung von der Führung einer Regierungsmannschaft. Diese Aspekte bewirkten, dass die Organisationsweisen, Strukturen und auch Funktionen des Kanzleramtes über die formalen Vorgaben der Geschäftsordnung der Bundesregierung hinausgingen.

In einer Gegenüberstellung der drei Kanzler fällt auf, dass es Helmut Schmidt am schnellsten schaffte, das Kanzleramt auf seine Person zuzuschneiden und damit als Hausmacht zu agieren. Als ehemaliger Minister verschiedener Ressorts wusste er, worauf es bei der Leitung eines politischen Verwaltungsapparats ankommt und verfolgte eine entsprechend pragmatische Personalpolitik. Die Politiker und Spitzenbeamten, die er ins Kanzleramt holte, verfügten überwiegend über spezielle Fachkenntnisse und waren – wie er – Bonn-erfahren, das heißt, sie wussten um die Belange von

Parteien und Bundestagsfraktionen und konnten ihre Erfahrungen effektiv im Regierungsalltag einsetzen. Zielstrebig band Schmidt den Sachverstand der einzelnen Abteilungen in die Entscheidungsfindung ein und nutzte das Kanzleramt als koordinierende Schaltzentrale, auf deren Basis er Führungsstärke demonstrieren konnte. Schmidt konzentrierte sich besonders stark auf den Ausbau der Regierungszentrale, weil ihm weder die Basis seiner Partei, noch die SPD-Fraktion als Machtressourcen dienten. Machterhalt musste er daher in erster Linie über das Kanzleramt betreiben, indem er zum einen versuchte, durch geschickte Personalpolitik seine eigenen fehlenden Machtressourcen auszugleichen. Er brauchte also, zusätzlich zur Zusammenhalt stiftenden Rolle des SPD-Vorsitzenden Willy Brandt, parteipolitische Vermittler wie Marie Schlei und Hans-Jürgen Wischnewski, die nicht nur gute Kontakte zu den Regierungsfractionen hatten, sondern auch sein pragmatisches Politikverständnis teilten. Zum anderen hatte Schmidt dafür zu sorgen, dass Regierungsinitiativen so gut vorbereitet und zwischen den Ressorts und meinungsführenden Abgeordneten abgestimmt waren, dass die Entscheidungsfindung weitestgehend gesichert war. Manfred Schüler diente ihm dabei als kompetenter Gefolgsmann.

Helmut Kohl verfügte von Anfang an über die Machtressource, die Schmidt fehlte: Die Unterstützung seiner Partei. Im Gegensatz zu Schmidt mangelte es ihm allerdings an bundespolitischen Erfahrungen. Er hatte in seiner Zeit als CDU/CSU-Fraktionsführer zwar Informationsnetzwerke in Bonn aufbauen können, Erfahrungen in der Leitung eines Bundesministeriums - wie Schmidt - hatte er allerdings nicht. Dies sowie seine starke Bindung zur CDU führten dazu, dass er die Regierungsgeschäfte weniger auf der Grundlage administrativer Vorarbeiten aus dem Kanzleramt, sondern vielmehr aus der Kraft seiner Partei lenkte. Er orientierte sich an loyalen Personen, weniger an formalen Strukturen. Den Sachverstand des Kanzleramtes nutzte er meist erst dann, wenn er andere Informationsquellen ausgeschöpft, den Dienst vertrauter Berater genutzt und die Entscheidungsfindung schon informell in die Wege geleitet hatte. Im Regierungsalltag stellte sich aber rasch heraus, dass er auf das Kanzleramt, wenn schon nicht als Schaltzentrale zur Entscheidungsfindung, dann doch zumindest als Koordinations- Kontroll- und Durchführungsinstanz der einzelnen Regierungsinitiativen angewiesen war. Da er nicht beabsichtigte, seinen ausgeprägten informellen Führungsstil abzulegen, brauchte Kohl als Leiter des Kanzleramtes eine Person, die den Sachverstand des Kanzleramtes und der Ministerien bündelte sowie selbständig und vorausschauend für Abstimmungen zwischen den verschiedenen am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren sorgte. Wolfgang Schäuble erfüllte diese Anforderungen. Erst, nachdem Kohl ihm die alleinige Leitung der Regierungszentrale übergeben hatte, verfügte er über eine Hausmacht im Kanzleramt. Schäuble sorgte dafür, dass das Kanzleramt seine formalen Funktionen erfüllte. Kohl konnte dadurch auch weiterhin über Parteipflege per Telefon, durch regelmäßige informelle Kontakte zu Abgeordneten sowie in seinen Beraterkreisen Politik betreiben und brauchte sich im Prozess der Entscheidungsfindung nicht in die Belange der einzelnen Ministerien einzumischen. Zusätzlich hatte er in Schäuble einen politischen Profi, der seine politischen Vorstellungen auf den Prüfstand stellen und ihn gegebenenfalls bremsen oder antreiben konnte.

Gerhard Schröder verfügte bei seinem Amtsantritt über keine verlässliche Machtbasis. Er hatte weder eine Parteimacht wie Kohl, noch verfügte er über bundespolitische Erfahrungen wie Schmidt. Nach sechzehn Jahren in der Opposition mussten die SPD-Genossen das Regieren und Arbeiten in Ministerien auf Bundesebene erst erlernen. Schröder machte - ähnlich wie Kohl - die Erfahrung, dass das Regieren auf Landesebene nicht mit dem Regieren auf Bundesebene zu vergleichen ist. In Niedersachsen hatte er ausgeprägte Kommunikationsnetzwerke besessen. Vergleichbare, machtpolitisch wichtige Kontakte fehlten ihm auf

Bundesebene. Die einzige Machtressource, auf die er sich stützte, war die Öffentlichkeit, doch diese ist keine stabile Machtbasis. In der Berichterstattung der Medien wird jeder noch so kleine Fehler registriert, die Popularität des Kanzlers ist daher ständig in Gefahr. Schröder lernte schnell, dass effizientes Regierungshandeln moderierendes Abstimmen zwischen den Ressorts und Regierungsfractionen - fernab der Medienscheinwerfer – bedeutet. Er rüstete das Kanzleramt entsprechend um und kann mit der auf ihn zugeschnittenen Regierungszentrale als Hausmacht agieren: Frank Walter Steinmeier ist in erster Linie ein auf Zurückhaltung bedachter Administrator. Dank seines politischen Gespürs konnte er sich schnell in der Bundespolitik behaupten und Kontakte zu den Regierungsfractionen aufbauen, auch wenn er zunächst nur Erfahrungen aus der Landespolitik mitbrachte. Da Schröder sich über die Wichtigkeit von Fraktion und Partei bewusst geworden ist, hat er mit Hans Martin Bury einen Mann ins Kanzleramt geholt, der ihm aufgrund seiner Parlamentserfahrungen die Einbindung der Bundestagsfraktion sichert. Parteimacht baut Schröder über den Vermittler Franz Müntefering auf, für den er zu diesem Zweck das Amt eines SPD-Generalsekretärs geschaffen hat. Das Interessenabstimmen zwischen Kanzleramt, Fraktion und Partei erfolgt während informeller Gespräche zwischen Schröder, Steinmeier, Struck und Müntefering, nicht - wie bei Schmidt und Kohl - bei Koalitionsverhandlungen. Wie Schmidt bindet Schröder gesellschaftliche Gruppierungen in sachbezogene Entscheidungsprozesse ein. Als solide Basis für sein Handeln nutzt er dabei den Sachverstand des Kanzleramts. Die mit Fachleuten besetzten Abteilungsspitzen helfen ihm, auch spontane Regierungsinitiativen in die politische Praxis umzusetzen.

Dieser abschließende Vergleich zwischen den Kanzlern Schmidt, Kohl und Schröder macht deutlich, dass die machtpolitische Aneignung des Kanzleramtes auf jeweils unterschiedliche Art und Weise erfolgte. Das Kanzleramt ist nicht automatisch eine Machtquelle des Kanzlers. Es muss zu einer Machtquelle ausgebaut werden. Damit bestätigt sich die in der Einleitung aufgestellte Annahme, dass die Regierungsfähigkeit des Bundeskanzlers von seinem Willen und seinem Vermögen abhängt, das ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium zu bedienen. Er verfügt nur dann über eine Hausmacht durch das Bundeskanzleramt, wenn er es auf sein spezifisches politisches Umfeld abstimmt und in Einklang zu seinen anderen Machtressourcen und zu seinem individuellen Regierungsstil bringt.

Trotz dieser akteursbedingten Unterschiede beim Ausbau der Hausmacht im Kanzleramt sind dabei auch Parallelen festzustellen. So muß sich jeder Kanzler bei der Personalbesetzung und bei der Organisation des Kanzleramtes an bestimmte

„Spielregeln“ halten. Ein Verstoß gegen diese Regeln beeinträchtigt die Effizienz der Regierungszentrale.

1. Bundeskanzler und Kanzleramtschef müssen auf der Basis eines engen Vertrauensverhältnisses in einem regen Informationsaustausch stehen.
2. Der Kanzleramtschef darf kein eigenes politisches Programm verfolgen, muss aber über politisches Gespür verfügen. Er muss sich darüber im Klaren sein, dass es bei der Leitung des Kanzleramtes in erster Linie auf das stille Moderieren hinter den politischen Kulissen ankommt. Um die Regierungsarbeit zwischen Kanzleramt, Ressorts, Regierungsfraktionen und Parteien effektiv zu steuern, ist er dabei auf eigene Informationsnetzwerke angewiesen.
3. Der Kanzleramtschef muss über alle die Regierungsarbeit betreffenden Absprachen und Vorentscheidungen informiert werden.
4. Um Kompetenzstreitereien zu vermeiden, müssen die Aufgabengebiete der Akteure im Leitungsbereich vom Bundeskanzler klar definiert werden. Eine eindeutige Aufgabenverteilung verbessert den Informationsfluss innerhalb des Kanzleramtes und erleichtert damit die Koordination der Regierungsarbeit.
5. Abteilungsleiter müssen regelmäßig informiert werden, damit zwischen Leitungs- und Arbeitsebene des Kanzleramtes keine Informationskluft entsteht. Durch einen konstanten Informationsfluss und Abstimmungen untereinander entwickelt sich zudem Teamgeist.
6. Das Kanzleramt darf nicht über die Bundesministerien herrschen, sondern muss den einzelnen Ressorts im Rahmen der Kanzlerrichtlinien eigene Freiräume lassen, die wiederum Eigenverantwortung schaffen. Gleichwohl wird es immer Konkurrenzverhältnisse zwischen Kanzleramt und einzelnen Ministerien geben, vor allem, wenn ein Ministerium vom Koalitionspartner besetzt ist. In solchen Fällen sind die Vermittlerqualitäten des Kanzleramtschefs gefragt.

5. Anhang

5.1 Literaturverzeichnis

Ackermann, Eduard: Mit feinem Gehör. Vierzig Jahre in der Bonner Politik, Bergisch Gladbach 1994.

v. Alemann, Ulrich (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen 1995.

v. Beyme, Klaus: Informelle Komponenten des Regierens, Heidelberg 1990.

Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise – mit Blick auf Vergangenheit und Zukunft, Heidelberg 1997.

Carr, Jonathan: Helmut Schmidt, Düsseldorf/Wien 1985.

Clemens, Clay: The chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance, in: West European Politics, Heft 4/1994.

Clough, Patricia: Helmut Kohl. Ein Portrait der Macht, München 1998.

Doering-Manteuffel, Anselm: Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat, Bd. 1/1991.

Dreher, Klaus: Helmut Kohl: Leben mit Macht, Stuttgart 1998.

Eschenburg, Theodor: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Stammes, Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1979.

Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Wolfgang Schäuble. Politik als Lebensaufgabe, München 1992.

Dies.: Helmut Kohl, Düsseldorf/Wien 1985.

Gros, Jürgen: Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? – Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000.

Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 1-3, Opladen 1990-91.

Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/1986.

Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1964.

Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Wiesbaden 1997.

Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, München 2000.

Jäger, Wolfgang: Von der Kanzler- zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, Heft 1/1988.

Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Republik im Wandel 1974 – 1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart/Mannheim 1987.

Knöpfle, Franz: Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik der Regierungschefs, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1965.

König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat, Bd. 28/1989.

Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft: Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989, Stuttgart 1998.

Mertes, Michael: Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? – Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000.

Müller-Rommel, Ferdinand: The chancellor and his staff, in: Padgett, Stephen (ed.): Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, London 1994.

Müller-Rommel, Ferdinand/Pieper, Gabriele: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 21-22/1991.

Niclauß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 20/1999.

Ders.: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.

Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch. Staat und Politik, Bonn 1995.

Ders. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2, München 1994.

Padgett, Stephen (ed.): Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, London 1994.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996.

Schreckenberger, Waldemar: Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: Bracher, Karl-Dietrich u.a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992.

Schwarz, Hans-Peter: Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 1-2/1989.

Sprengekampf, Hans-Josef: Regierungszentralen in Deutschland. Bibliographie mit Annotierungen, Speyerer Forschungsberichte 84, 1992.

5.2 Presseauswertung

Einzelnachweise der Zeitungsartikel erfolgen im Fußnotenteil der Arbeit.

Folgende Zeitungen und Magazine wurden über das Pressearchiv des Westdeutschen Rundfunks bezogen und ausgewertet:

- Capital
- Focus
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)
- Frankfurter Rundschau (FR)
- Handelsblatt
- Kölner Stadt-Anzeiger
- Kölnische Rundschau
- Neue Westfälische
- Neue Züricher Zeitung (NZZ)
- Rheinischer Merkur
- Der Spiegel
- Stuttgarter Zeitung
- Süddeutsche Zeitung (SZ)
- Der Tagesspiegel
- die tageszeitung
- Die Welt
- Wirtschaftswoche
- Die Woche
- Die Zeit

Für die Datenrecherche zu den für die Analyse relevanten Personen konnte zusätzlich das Internationale Biographische Munzinger-Archiv genutzt werden.

5.3 Interviews

Zu jeder Kanzlerschaft wurde ein Interview geführt. Angegeben sind jeweils der Name des Gesprächspartners, Datum und Ort des Interviews sowie die politische Funktion des Interviewpartners während des Untersuchungszeitraums.

Michael Mertes, am 10.8.2000 in Bonn; Mertes war seit 1984 im Bundeskanzleramt beschäftigt, zunächst als Redenschreiber, dann als Leiter des Referats 521, später als Leiter der Abteilung 5.

Wolfgang Nowak, am 7.8.2000 in Berlin; Nowak ist seit September 1999 Leiter der Abteilung 5 im Bundeskanzleramt.

Dr. Manfred Schüler, am 9.8.2000 per Telefon; Dr. Schüler war zwischen 1972 und 1980 Leiter des Bundeskanzleramtes.