

Warum eigentlich nicht?

Über die Unmöglichkeit, deutsches Politikmanagement im Fernsehen abzubilden

Karl-Rudolf Korte

Man wundert sich. Die Dänen schaffen das – die US-Amerikaner auch. Mit *Borgen* präsentieren die Dänen ein vorzeigbares Modell einer parlamentarischen Demokratie. Mit *House of Cards* produzieren die Amerikaner ein versuchtes Abbild ihrer Präsidentialdemokratie. Unterschiedliche Regierungssysteme finden nicht nur hohe Resonanz in den TV-Serien. Die Filme bieten auch facettenreiche Empirie des tatsächlichen Politikmanagements. Das gilt natürlich mit großen Einschränkungen. Denn je mehr die Serien über Resonanzmessungen die Konfigurationen, die Themenzuspitzungen und die Dramaturgie an die Wünsche der Zuschauer anpassten, desto mehr verlor auf der Strecke der weiteren Staffeln die politikwissenschaftliche Empirie deutlich an Substanz.

Die wenigen deutschen Versuche, das politische System adäquat im Unterhaltungsformat abzubilden, scheiterten. Das kann man auf die Resonanz der Einschaltquoten ebenso beziehen wie auf die Substanz der Darstellung des politischen Gegenstands. Vielleicht liegt es schlicht an den im Vergleich zum angelsächsischen Markt geringen Honoraren für Drehbuchautoren? Vielleicht fehlen deutsche Schauspieler, die sich eignen oder die sich für solche schwierigen politischen Rollen zur Verfügung stellen? Vielleicht fürchten Schauspieler Karriere- oder Reputationsnachteile, wenn sie parteipolitisch im Film zugeordnet werden? Antworten kann ich als Politikwissenschaftler darauf nicht verlässlich geben. Das verbleibt im Bereich der Spekulation. Am Ende sind es sicher viele verschiedene Gründe, warum es schwer erscheint, Berliner Politik im Film zu spielen.

Mein Argumentationsstrang orientiert sich an der spezifischen Komplexität des deutschen Politikmanagements, das deshalb nachfolgend kurz skizziert wird.

Meine Überlegungen gehen davon aus, dass der Stoff der Politik, das konkrete Entscheidungsmanagement und die Erwartungen der Bürger an ihre Politiker das politische Serien-Genre in Deutschland extrem erschweren. Jede pointierte Vereinfachung, die in den Polit-Serien Einschaltquoten sichert, macht die Geschichten so fiktional, dass die zentralen Mechanismen der Mehrheitsfindung und die Logik der politischen Führung in einer Parteiendemokratie banalisiert werden. Zum Hintergrund deshalb ein paar einführende Erklärungen über die Komplexität des Gegenstandes.

DIE RATIONALITÄT DES POLITISCHEN ENTSCHEIDENS: KOMPLEXES ENTSCHEIDEN

Wieso entscheidet Politik so, wie sie entscheidet? Warum wird aus der besten Expertise nicht auch ein Gesetz? Politische Rationalität bedeutet immer Sach- und Machtfragen zusammenzubringen. Die Nicht-Entscheidung ist der Alltag des Politikers, nicht die machtvolle Entscheidung. Das kann auch kein Film-Regisseur ändern, wenn er an der Authentizität der deutschen Politik interessiert ist. Politiker sind als Tagesintegrationsweltmeister unterwegs. Ihre Macht ist extrem stimmungsfüchtig. Insofern ist es rational, auch Entscheidungen nicht zu treffen. Denn jede Entscheidung polarisiert, was man in einem Integrationsamt verhindern sollte oder zumindest hinausschieben müsste. Dilatorisch zu handeln ist insofern höchst rational, da der Handlungsrahmen immer auf die Legislaturperiode begrenzt bleibt. Unabhängig von diesen Zugängen und Einordnungen ist politisches Entscheiden mit vollkommen neuen Rahmenaspekten konfrontiert, die ein Drehbuch berücksichtigen müsste.

Politisches Entscheiden tritt zudem in eine neue formative Phase. Das hängt mit einer Modernisierung von Instrumenten, Techniken und Stilen des Entscheidens in digitalen Demokratien zusammen. Online-Kontexte verschieben die Zeit-Dimension des Entscheidens. Noch wirkungsmächtiger auf den Modus des demokratischen Entscheidens sind allerdings die veränderten Zeitläufe, die eine enorme Ereignisdichte mit sich bringen und seit einigen Jahren das Risiko zum Regelfall der Politik machen. Für die politischen Spitzenakteure kommen in Folge dieser Veränderungen immer mehr Entscheidungen als purer ‚Stresstest‘ daher. Ohne Risikokompetenz droht den Akteuren das politische Aus. Die Dramaturgie des Films belohnt den Risikoentscheider, der sich als Power-Entscheider durchsetzt und für seine Idee vom Wähler belohnt oder abgestraft wird. Sowa lässt sich mit besonderen Phasen des Richtungsentscheidens, wie beispielsweise die Agenda-Politik der Schröder-Fischer-Regierung, exemplarisch zeigen. Aber

es ist die absolute Ausnahme in der deutschen Kanzlerdemokratie. Eher ist das pragmatische ‚Auf-Sicht-Fahren‘ absichernd und abwägend der politische Alltag in Berlin, was Langeweile für filmische Dramaturgie bedeutet.

Die politischen Spitzenakteure einer Regierung sind in eine Regierungsformation eingefügt. Als Kollektivakteur ist die Formation extrem fragil und fluid. Handlungsfähig sind die Spitzenakteure, die wiederum ihr Politikmanagement unter den Bedingungen von politischer Komplexität und Unsicherheit organisieren. Wer die Handlungskorridore des Regierens erweitern möchte, kann sich eines mittlerweile etablierten Repertoires an Instrumenten bedienen, um mehrheitsfähig zu bleiben. Dazu sind auch die drei Arenen des Politikmanagements (parlamentarisch, administrativ, öffentlich) klug miteinander zu verzahnen. Das setzt eine Strategiefähigkeit der Akteure voraus: Strategiefähigkeit bedeutet zu meist eine Nichtwissensbasiiertheit. Mit dem nicht-gewussten Wissen sollte ein Spitzenakteur umgehen können. Strategiefähigkeit bemisst sich daher an der Fähigkeit zur Antizipation von Erwartungsunsicherheit. Strategiefähigkeit beruht folglich auf der Verfügbarkeit von Orientierungswissen für offene Problemsituationen, immer im Bewusstsein extrem stimmungsflüchtiger Machtgrundlagen. Wie stellt man sowas filmisch überzeugend dar?

Die aktuelle Kaskade von Krisen stellt jede Regierung vor besondere Probleme. Denn im Zentrum steht dabei nicht nur die Bewältigung der Probleme im Sinne einer Problemlösung in Zeiten entfesselter Dynamiken. Vielmehr zeigt sich im Politikmanagement ein Kampf um das Primat der Politik, um den Ort und die Verteilung politischer Entscheidungsmacht. Wo fallen heute die Entscheidungen: in der Regel nicht mehr über Telefongespräche über Festnetzapparate an einem bestimmten Ort und auch nicht in den dafür vorgesehenen Gebäuden der Verfassungsorgane.

Parallel zu wachsenden Risiken entwickelt sich exponentiell politische Komplexität mit überraschenden Rückkopplungseffekten. Immer mehr Akteure in immer stärker globalisierten Verhandlungsformaten ohne hierarchische Formen der Handlungskoordination arbeiten an Lösungen von konzeptionell nicht linearen Problemen. Unter dem Druck der Ereignisdichte scheint sich ein neuer Rhythmus der Politik zu entwickeln. Wichtiger und bindender als Verträge werden für die politischen Akteure auf vielen Ebenen die Krisenreaktionskräfte. Wenn es serienmäßig zum Triumph des Unwahrscheinlichen über das Wahrscheinliche kommt, muss Politik stets das Überraschende erwarten. Wie passt das in Serien-Formate?

DIE VERHANDELNDE WETTBEWERBSDEMOKRATIE: VERWISCHUNG VON ZUSTÄNDIGKEITEN

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland kann als Mischform charakterisiert werden: Es handelt sich um eine Kombination von parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen. Als Unterscheidungsmerkmal dient dabei der Typus der Konfliktregelung. In den parlamentarischen Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie wird über den Parteienwettbewerb und das Mehrheitsprinzip entschieden. Die politische Macht ist in repräsentativer Form bei der Parlamentsmehrheit und ihrer Regierung konzentriert, was eine weitgehende Machtausübung ohne besondere Rücksichtnahme auf die Opposition erlaubt. Doch eine Konfliktregelung nach dem Muster der Wettbewerbsdemokratie im strikten Sinne einer Mehrheits- und Konkurrenzdemokratie – entsprechend dem ‚Westminster-Modell‘ – charakterisiert keinesfalls den klassischen Machtkreislauf der Berliner Republik.

Aber trifft das Gegenbild einer Verhandlungsdemokratie zu? Hierbei entfalten Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip bei Wahlen und parlamentarischen Prozessen in nur eingeschränktem Maße ihre Wirkung. Denn die Konfliktregelung erfolgt strikt durch Aushandlungsprozesse. Das gütliche, freiwillige, konsensuale, kompromissgeprägte und informelle Einvernehmen der beteiligten Akteure führt zur Konfliktlösung weitgehend ohne die Transparenz der Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse. Dennoch lässt sich eine Vielzahl von konkreten politischen Entscheidungen anführen, in denen die Politik die Einbindung aller möglichen Interessengruppen (Korporatismus) zwar zuließ, sich dennoch, der Mehrheitsregel verpflichtet, am Ende des Prozesses gegen die Wünsche und Zielsetzungen machtvoller gesellschaftlicher Gruppen entschied. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit weder eine reine Wettbewerbsdemokratie noch eine reine Verhandlungsdemokratie. Mehrheitsdemokratische und konsensuale Entscheidungsmodi haben nebeneinander Gültigkeit, so dass sich das Regierungshandeln in der Bundesrepublik primär am Modell der verhandelnden Wettbewerbsdemokratie orientiert. In diesem institutionellen Rahmen erfolgen Konfliktregelungen und Problemlösungen in gegenseitiger Abhängigkeit, die Verhandlungszwänge entstehen lassen.

Die Überlappungen in den Ebenen Wettbewerb (Mehrheitsregel im Parlament), Hierarchie (Verwaltungshandeln bei der Ausführung und dem Vollzug von Gesetzen, Verordnungen etc.) und Verhandlung (Runde Tische für korporatistische Interessenartikulation) lassen die Schlussfolgerung zu, dass der sogenannte ‚verhandelnde Staat‘ des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten bedarf, die über den traditionellen politischen Prozess zwischen den Verfassungsorga-

nen weit hinausweisen. Gleichgültig von welcher konkreten Akteurskonstellation Deutschland regiert wird, die Kennzeichen der verhandelnden Wettbewerbsdemokratie gelten für alle. Das politische Entscheiden scheint sich danach an immerwährenden Runden Tischen abzuspielen. Ein Gesetz benötigt deshalb auch in Deutschland im Durchschnitt 264 Tage. Wo liegt die besondere Pointe, sowas filmisch umzusetzen, wenn der langwierig zu legitimierende Kompromiss Weg und Ergebnis darstellt?

Welche konkreten ‚Nebenregierungen‘ (‚Veto-Spieler‘) können nun aus systematischen Gesichtspunkten heraus benannt werden, welche eine politische Entscheidung für jede Bundesregierung komplexer und zeitintensiver machen? Wie gestaltet sich der institutionelle Pluralismus? Die nachfolgend dargestellten Nebenregierungen sind nicht alle im Verlauf der letzten Jahrzehnte linear stärker geworden; die Bundesregierung ist nicht kontinuierlich schwächer geworden. Der politischen Realität kommt eher ein Kurvenverlauf nahe. Zu benennen sind folgende Aspekte:

Der Einigungszwang in der Koalitionsdemokratie: Stärke und Schwäche des Koalitionspartners hängen nicht nur von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ab, sondern auch von persönlichen Prägungen und dem politischen Gewicht der verhandelnden Hauptakteure. Die Macht der Ländervertretung, die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und die gegenläufige Machtverteilung zwischen den Parteien in Bund und Ländern.

Mitwirkung organisierter Interessen: Neue Verhandlungsarrangements ergeben sich auch dadurch, dass Verbände, Gewerkschaften und andere organisierte Interessen an der Formulierung und Umsetzung bindender Entscheidungen mitwirken. Regieren bedeutet in dieser Hinsicht, auch auf neokorporatistische Arrangements einzugehen.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit: Trotz zunehmender Verrechtlichung der politischen Entscheidungen und der zum Teil bewussten Entscheidungsverlagerung nach Karlsruhe, dem Sitz des Bundesverfassungsgerichts, sind gerade Beispiele auf dem Gebiet der Außenpolitik anzuführen, die eine parlamentarische Mitsteuerung – und damit den zentralen Ort der Gesetzgebung – wieder gestärkt haben.

Die autonome Bundesbank: Sie konnte bis zur Einführung der Europäischen Zentralbank (EZB) als weitere Nebenregierung aufgelistet werden.

Das europäische Mehrebenensystem: Im Zentrum der Vernetzung steht das europäische Mehrebenensystem. Kaum ein Politikfeld mehr kann autonom in Berlin entschieden werden. Das deutsche Regierungssystem ist ein penetriertes politisches System, in dem die europäische Einmischung vertraglich verankert

und legitimiert ist. Regierungshandeln verläuft in vielen Politikfeldern in zunehmendem Maß analog zur europäischen Entscheidungsfindung.

Äußerer Souveränitätsverlust: Seit einigen Jahren wird in der Literatur der Befund der ‚Nebenregierungen‘ durch den Aspekt des ‚äußeren Souveränitätsverlustes‘ ergänzt. In dem Maße, wie die Bundesrepublik seit 1990 auch völkerrechtlich souverän wurde, hat sie – vergleichbar mit den zentralen Phasen des außenpolitischen Prozesses der Bonner Republik – durch weitere Integration formal Souveränität abgegeben. Heute spricht man von „governance without government“ (James Rosenau), „Regieren jenseits der Staatlichkeit“ (Markus Jachtenfuchs), „government without statehood“ (William Wallace), „postmodern state“ (John Ruggie).

Die hier skizzierten Faktoren und Nebenregierungen der verhandelnden Wettbewerbsdemokratie sind typische Merkmale des Regierens in Deutschland, die nachfolgend weiter ergänzt werden sollen.

Die Komplexität hat somit auch strukturelle Ursachen: Eine internationale Problemstruktur, europäische Entscheidungsstrukturen und nationale Legitimationsstrukturen markieren eine Diskrepanz, die man nur durch unterschiedliche Spielorte filmisch auflösen könnte.

KANZLER UND KANZLERAMT ALS FÜHRUNGSZENTRALE: DER PREIS DER MEDIENDEMOKRATIE

Das Politikmanagement verleiht einer Regierungszentrale ihre Steuerungsfähigkeit. Dies gilt für die Koordination der wichtigen politischen Akteure (Kanzler, Bundesminister, Fraktion etc.) ebenso wie für die Steuerbarkeit des politischen Systems (Gang der Gesetzgebung, Koordination der politischen Institutionen mit Veto-Macht etc.). Immer vermischen sich sachliche Überlegungen mit machtpolitischen Absichten und persönlichen Profilierungssüchten.

An der Spitze der Informationspyramide soll idealtypisch der Kanzler stehen. Die Informationen sind gefiltert und selektiert durch die hausinternen Prozesse. Rund zwei Drittel der Nachrichten, die den Bundeskanzler täglich erreichen, sind öffentlicher Natur. Die Exklusivität solcher Informationen liegt nicht im Inhalt der Nachricht, sondern in der Frühzeitigkeit und Schnelligkeit ihres Zugangs. Wenn die Informationen als Grundlage einer politischen Lageeinschätzung so wichtig sind, dann stellt sich die Frage nach dem Webmuster einer Lageanalyse und Problemdeutung. Nach welchen Kriterien erstellt ein politischer Spitzenakteur eine Risikoeinschätzung?

Das Bundeskanzleramt ist das Drehkreuz des Kanzler-, Ressort-, Kollegial-, Partei- und Koalitionsprinzips. Unter dem Aspekt des operativen Regierens bilden der Regierungschef und das Bundeskanzleramt das Zentrum der *core executive*. Von hier aus erfolgt die Koordination der Exekutive, die immerhin rund 25.000 Beamte und Angestellte in den Bundesministerien und Bundesbehörden umfasst. Das Kanzleramt ist ein Sekretariat der Bundesregierung. Gleichzeitig stellt es gegenüber den Ressorts kein ‚Überministerium‘ dar. Es hat kein Weisungsrecht gegenüber den Fachministerien. Diejenigen Chefs des Kanzleramtes, die nicht beamtete Staatssekretäre waren, sondern der Bundesregierung angehörten, titulierten sich stets als „Bundesminister für besondere Aufgaben“, ohne Portefeuille. Im Verhältnis zum Bundestag und zum Bundesrat hat das Kanzleramt die gleichberechtigte Kompetenz der Einbringung von Gesetzentwürfen gemäß Art. 76 GG. Für die Zuleitung dieser Gesetzentwürfe der Bundesregierung ist das Kanzleramt zuständig.

Medial sichtbar sind in der Regel nur die Kanzler. Nicht grundlos gilt die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie. Kanzler agieren oft präsidential, oft partei- und koalitionsübergreifend. Sie stehen im Meinungsbild der Bürger in der Verantwortung der Politikergebnisse. Nicht Regierungen werden gewählt, sondern Kanzlerkandidaten, die über die jeweilige Parteiliste zur Auswahl stehen. Mit ihnen lassen sich Filmabende sicher gestalten. Was sie entscheiden, hat maßgeblich auch Folgen. Doch diese extrem verkürzte Sicht auf den Chefentscheider im Kanzleramt gehört ins Reich des Fiktionalen. Denn die aufgeführte Entscheidungskomplexität macht aus dem Kanzler einen Interdependenzmanager auf Zeit, der nicht grundlos täglich auf Sicht fährt. Wer den Kanzler medial ins Zentrum rückt, muss zeitgleich auch andere Strukturmerkmale des Regierens in Bilder und Personen übersetzen. Alles andere banalisiert die Kanzlerdemokratie.

ES BLEIBT SCHWIERIG

Deutsche Zuschauer sind politisch anspruchsvoll. Denn die politische Informiertheit und politische Interessiertheit ist im europäischen und US-amerikanischen Vergleich hoch – zugegebenermaßen auf einem insgesamt sehr geringen Ausgangsniveau. Deutsche Wähler gehen auch davon aus, dass keine Partei ihr Wahlprogramm vollständig umsetzt. Denn die Tradition der Koalitionsregierungen führt automatisch zum Verständnis für eine Kompromiss-Suche bei der Umsetzung von Wahlversprechen. Noch immer agieren Volksparteien in Deutschland, die mit einem breiten Themenangebot Mitglieder binden. Wer sich zu einer Partei bekennt, wird hier in Mithaftung genommen für die gesamte Programmatik, unabhängig von wechselndem Personal. Auch das schreckt viele Bürger ab, sich zu

binden. Trotz zunehmender Personalisierung und Präsidentialisierung bleibt die deutsche Demokratie eine Parteiendemokratie. So ein Befund führt zu vielfältigen Problemen bei der Umsetzung in ein Genre für Polit-Serien, die in der Regel mit dem Machtkampf der Spitzenpolitiker Quote machen. Wer insofern die Komplexität des politischen Systems und Entscheidens angemessen filmisch umsetzen möchte, steht vor großen Herausforderungen. Fiktionale Spielräume sind unendlich. Sie wurden auch durchaus bislang genutzt. Nur endeten diese Serienversuche meist im Klamauk oder in der Seifenoper, weil die kluge filmisch heruntergebrochene Reduktion von Komplexität großer Meister des Narrativen bedarf.

LITERATUR

- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in dies. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 13-36.
- Bröchler, Stephan/Timo Grunden (Hrsg.) (2014): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse, Wiesbaden.
- Busse, Volker/Hofmann, Hans (2010): Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise, 5. Aufl., Heidelberg u.a.
- Florack, Martin (2013): Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005-2010, Wiesbaden.
- Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.) (2011): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden.
- Florack, Martin/Grunden, Timo/Korte, Karl-Rudolf (2011): Kein Governance ohne Government, in: Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von (Hrsg.): Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden.
- Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf (2007): Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile, Techniken. Wiesbaden.
- Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf Korte (Hrsg.) (2001): Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosion in westlichen Demokratien, München.
- König, Klaus (2015): Operative Regierung, Tübingen.
- Korte, Karl-Rudolf (2008): Die Praxis regierungsförmiger Steuerung, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden, S. 59-71.

- Korte, Karl-Rudolf (2012): Besondere Herausforderungen der angewandten Regierungsforschung, in: Glaab, Manuela/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden, S. 91-98.
- Korte, Karl-Rudolf (2010): Präsidentielles Zaudern. Der Regierungsstil von Angela Merkel in der Großen Koalition, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): *Die Große Koalition*, Wiesbaden.
- Korte, Karl-Rudolf (2011): Risiko als Regelfall: Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (3), S. 465-477.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2009): *Politik und Regieren in Deutschland*, 3. Aufl., Paderborn u.a.
- Korte, Karl-Rudolf/Michels, Dennis/Schoofs, Jan/Switek, Niko/Weissenbach, Kristina (2018): *Parteiendemokratie in Bewegung. Organisations- und Entscheidungsmuster der deutschen Parteien im Vergleich*, Baden-Baden.
- Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.) (2013): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden.
- Niclauß, Karlheinz (2015): *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Pannes, Anna-Tina (2015): *Informalität. Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen. Ein Analyseansatz*, Wiesbaden.
- Schimank, Uwe (2005): *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden.

