

10. Führer

10.1 Spokesman of the nation

Ein amerikanischer Präsident stand mit seinen Projekten, wenn er denn welche hatte, auf verlorenem Posten – allzu viele Akteure ohne »Korsett« mussten »eingebunden« werden. Er mochte hier verhandeln, dort erpressen und wieder woanders bestechen, doch an mehr als kleine Schritte in unterschiedliche Richtungen war unter den gegebenen Umständen nicht zu denken. Manche wollten aus dieser Not später eine Tugend machen (»muddling through«), doch weil keine große Linie da war, ist es bei der Not geblieben (Lindblom 1959).

Was hätte der Sache Schwung verleihen können? »Speaking to the people« schien die Patentlösung zu sein (Ellis 1998). Indessen sollte man darauf nicht so schnell kommen. Wenn Amtsinhaber, was selten genug vorkam, Ansprachen gehalten haben, dann aus gegebenem Anlass im Kongress – und weil es die Verfassung so vorsieht: Der Präsident soll beide Häuser »von Zeit zu Zeit über die Lage der Nation informieren und Maßnahmen vorschlagen, die er für notwendig und zweckdienlich hält« (Art. II/3).

Amerikas präsidialer Leitstern, George Washington, hat das Maß auch da vorgegeben und eine einzige, eher zeremonielle Ansprache pro Jahr gehalten (»the annual message«) – mit dem versammelten Kongress als erlesenem Publikum. Jefferson ist nicht einmal so weit gegangen; seine jährliche Botschaft wurde den Abgeordneten in schriftlicher Form zur Kenntnis gegeben (eine Tradition, mit der erst Woodrow Wilson systematisch brechen sollte). Indessen hat diese Exklusivität weni-

ger Dünkel oder Laxheit widergespiegelt – sie war in erster Linie darauf zurückzuführen, dass »Fensterreden« sich so lange nicht ausgezahlt haben, wie keine »Fenster«, sprich: Medien (angefangen bei Tageszeitungen) existiert haben, um dem Wort des Präsidenten eine hinreichend breite Resonanz zu schaffen.

Kaum war es mit dieser Abgeschlossenheit vorbei, gab es auch schon Grund, Schicklichkeit und Selbstbeherrschung anzumahnen: »Das Volk des Präsidenten«, dekretierte damals die *New York Times*, »ist der Kongress, und was er zu sagen hat, soll er ihm sagen.« (s. Gamm/Smith 1998: 97) Der diese Zurückhaltung überhaupt zum ersten Mal durchbrochen hat, wäre vom Kongress (auch) dafür fast abgestraft worden. Im (erfolglosen) *Impeachment*-Verfahren gegen Andrew Johnson (1868) kam zur Sprache, dass dieser Präsident sich »ohne Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes sowie dessen Würde und Dekorum« in aller Öffentlichkeit zu »unmäßigen, ketzerischen und skandalösen Schimpfkannonaden« habe hinreißen lassen. Die Zuhörer hätten »gegrölt, gejubelt und gelacht«.¹

Woodrow Wilson, Roosevelts Nachfolger im Präsidentenamt, hat dann endgültig das neue Modell etabliert: *the rhetorical presidency* (Ceaser 1981, Tulis 2017). Politik, so sein Credo, ist im Kern Meinungsmassage:

»Wo kein absoluter und willkürlicher Herrscher für das Volk entscheidet, bedeutet Politik nichts anderes, als der Masse einen Standpunkt nahezu legen.« (Wilson 1897: 340)

Aber nicht jede Rede »massiert« die Volksseele; dazu braucht es eine Rhetorik, welche, erstens, Visionen ausmalt, anstatt Fakten auszubreiten; zweitens an Gefühle appelliert, anstatt Wissen vorzuführen; und, drittens, Ziele artikuliert, anstatt immer nur Zwänge zu repetieren.

Wilson hat es für unmöglich gehalten, in dem Rahmen, den die Verfassungsväter sich vorgestellt haben, einen wirksamen und umfassenden Kontakt mit dem Publikum aufzubauen. Sein Ehrgeiz war es daher,

1 https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm

»das Amt des Präsidenten neu zu erfinden, so dass dieser, ausgestattet mit dem Mandat des Volkes, den Gesetzgebungsprozess organisieren kann – also im eigentlichen Sinn des Wortes regiert, Verfassung hin oder her« (Tulis 2017: VIII).

Soweit, dass er die Verfassung einfach beiseite schieben würde, konnte Wilson natürlich nicht gehen – er musste sein »self-empowerment« dem rechtlichen und faktischen Rahmen anpassen. Dabei ist ihm schnell der traurige Zustand des Führens auf amerikanische Art ins Auge gestochen: »Irgendwelche Führer haben wir natürlich immer«, notiert er, doch

»sie kommen und gehen wie Phantome, die der Zufall in ihre Position bugsiiert hat, von wo sie dann ohne unser Zutun auch wieder verschwinden. Man gewinnt den Eindruck, dahinter stecke jedes Mal die Macht eines Schicksals, das wir als Nation weder antizipieren noch kontrollieren: lokaler Streit, obskure Politikwechsel in irgendeinem Bezirk, eine Wahlmanipulation oder der falsche Schachzug bei einer Parteiversammlung. Es sind keine wirklichen Führer, sondern Leute, die kommen und gehen, ganz so, als ob die öffentliche Meinung mit ihnen überhaupt nichts zu tun hätte.«

Irgendwelche »Männerrunden, von denen wir kaum wissen, woher sie kommen und was sie im Schilde führen«, hieven diese Pappkameraden in ihre Position, solange bis man ihrer überdrüssig wird, »ganz so, als ob es sich um eine private Angelegenheit handelte«. Das deprimierende Ergebnis, auf den kürzesten Nenner gebracht: *leaderless government* (Wilson 1897: 340).

Für Wilson liegt der Hund nicht in dem einen oder anderen Verfassungsartikel begraben; verfehlt erscheint ihm das unterlegte, rein mechanische Politikverständnis, dessen Substanz sich darin erschöpft, Machtverhältnisse auszubalancieren: »The President is balanced off against Congress, Congress against the President, and each against the courts.« *Checks and balances* – das war die alte, sklerotische Philosophie. Ihr setzt Wilson sein »vitalistisches« Glaubensbekenntnis entgegen: »Government is not a machine, but a living thing.« (Wilson 2011: 58)

Leben – das hat für Wilson bedeutet, dass *Menschen*, nicht Mechanismen regieren. Neu taxiert – und in denkbar schärfsten Kontrast zu Hegel gebracht – wird dadurch die Rolle des Präsidenten:

»Wilson rückt die Person und nicht das Amt des Präsidenten ins Zentrum. Der Mensch und seine Persönlichkeit verkörpern den Willen der Nation.« (Pestritto 2005: 168)

»Verkörpern« allerdings nicht in einem »vektoriellen« Verständnis, das Regieren zur Resultante verwässert und dem Regenten zumutet, automatisch abzunicken, was sich vorher anderswo irgendwie herausgemeldet hat. Im Gegenteil, Wilsons »Präsident« ist nachgerade ein Hexenmeister: »Menschen sind wie Lehm in den Händen eines wahren Führers.«²

Der »wahre Führer« als Lehrling Machiavellis? Was ihn darüber hinaushebt, ist seine pflichtschuldige Einbindung in ein größeres Ganzes: »Government is not a body of blind forces; it is a body of men, with highly differentiated functions.« Damit diese lebende Maschine richtig arbeitet, muss ihr eine übergreifende Aufgabe und ein gemeinsamer Zweck vorgesetzt werden – das zu erledigen, ist Sache des Präsidenten: »Regieren ist unmöglich, wo es keinen Führer gibt«. Er hat für eine enge, nachgerade »instinktive« Zusammenarbeit aller Teile sorgen (Wilson 2011: 32). Schafft er das, steht seiner Größe nichts mehr im Wege:

»The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can.« (Wilson 2011: 39)

Weil auch unter amerikanischen Umständen diese Herkulesaufgabe nicht mit Mord und Totschlag, ja nicht einmal mit List und Tücke bewältigt werden soll, darf man den »Lehm« nur *rhetorisch* kneten. Nämlich so: Der Präsident »appelliert über die Köpfe der politischen Macher Washingtons hinweg direkt ans Volk und baut darauf, dass die öffentliche Meinung seine Opponenten überwältigt« (Stid 1998: 162). Ein »großer« Führer benötigt daher zuvörderst ein großes Mundwerk;

2 <http://teachingamericanhistory.org/library/document/leaders-of-men/>

fehlt es daran, ist alles Weitere für die Katz. Darüber hinaus sind dem Präsidenten keine politischen Grenzen gesetzt:

»Sollte der Kongress von ihm überfahren werden, dann liegt kein Versagen der Verfassungsväter vor, die eine Unwucht ins System eingebaut haben; den Ausschlag gibt vielmehr, dass ein Präsident – im Gegensatz zu jedem Abgeordneten – die ganze Nation hinter sich weiß. Alleine mit Hilfe der öffentlichen Meinung kann er es schaffen, den Kongress nach seiner Pfeife tanzen zu lassen.« (Wilson 2011: 39f.)

Gegen Ende des Jahrhunderts spielen dann Präsident und Presse einander in die Hände: Zeitungen »haben ein Objekt gefunden, über das sie auf ihre typische Art – simplifizierend und dramatisierend – berichten konnten. Und dem Präsidenten stand ein Vehikel zur Verfügung, mit dessen Hilfe er sich breitenwirksam Gehör zu verschaffen mochte.« (Ceaser et al. 1981: 165) Es war die Geburtsstunde des Präsidenten als *spokesman of the nation* (Tullis 2017; Wilson 2011: 41).

Für Wilson war die Aufgabe des Präsidenten damit noch nicht erledigt – ist es doch eine Sache, das Volk samt seinen Vertretern auf Kurs zu bringen, und eine ganz andere, den politischen Konsens in der unübersichtlichen Administration (»boards, commissions, and committees«) kleinarbeiten zu lassen. Das alltägliche Implementationsgeschäft kann nicht »geknetet«, es muss organisiert werden. Wie das gehen könnte, dazu waren im Amerika jener Zeit nur rudimentäre Vorstellungen im Umlauf.

Wilson selbst hatte schon früher auf das Manko hingewiesen und dafür plädiert, die Geheimnisse effektiven *Verwaltens* wissenschaftlich zu ergründen: »The Study of Administration« (Wilson 1887). Damit will er aber kein empirisches Projekt lancieren, sondern lediglich eine Grundeinsicht (Max Webers, der aber unerwähnt bleibt) bewerben: Die konsequente Trennung von Politik und Verwaltung ermöglicht effektives Regieren.

Wird diese Lektion beherzigt, dann drängt sich Amerikas Reformperspektive wie von selbst auf: der Import funktionierender Prozesse (Verwaltung) aus fortgeschrittenen Ländern (Europas), deren funda-

mentale Werte (Politik) mit den eigenen Vorstellungen nicht kompatibel sein müssen.

»We can dissect alien systems without apprehension of blood-poisoning«, verspricht Wilson (1887: 220). Auf dem preußischen Weg ans amerikanische Ziel gelangen – dieser Plan, wiewohl per se weder einfluss- noch aussichtsreich, kann immerhin für sich beanspruchen, die Türen für eine andere Lösung geöffnet zu haben: Statt Woodrow Wilsons Verwaltungswissenschaft hat Henry Fayols *management science* der amerikanischen Bürokratiereform den theoretischen Überbau offeriert – wenngleich mit beträchtlicher Verspätung (Reid 1995; s. auch Sager u.a. 2018).

Fayol (1841-1925) hat seine Erfahrungen als französischer Bergbauingenieur und -manager dazu genutzt, um Wilsons Programm- in eine Organisationsstruktur zu transformieren. Herausgekommen sind Vorschläge, wie man Staats- und Unternehmenshandeln gleichermaßen optimieren kann: Der Regierungschef

»leitet das Regierungsunternehmen. Es ist seine Pflicht, den Unternehmenszweck zu verfolgen und dabei alle verfügbaren Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Er ist der Vorgesetzte seiner Minister und achtet darauf, dass alle wesentlichen Arbeiten erledigt werden. Jeder Minister ist für einen Arbeitsbereich verantwortlich und leitet die ihm unterstellten Direktoren an. Jeder Direktor ist für spezielle Aufgaben zuständig und Vorgesetzter der dafür angestellten Mitarbeiter.« (Fayol 1937: 111)

Anders formuliert: Das Politische, die Entscheidung über »the probabilities and the possibilities of the future«, ist an der Spitze konzentriert (»the high command«) und wird dann auf seinen Weg durch die Verwaltungshierarchie nur noch parzelliert, immer weiter, ohne dass inhaltlich etwas Neues dazu kommen darf. Was umgekehrt bedeutet: Will »Politik« zur Geltung kommen, muss sie sich so administrieren lassen.

Fayols überraschendes »Atlantic crossing« erklärt sich daraus, dass er den amerikanischen Traum mit einer modernen Verwaltung ver-

söhnt. Die Position des Führers bleibt unangetastet, wird also nicht auf Hegels Altar der Ausdifferenzierung und Professionalisierung geopfert.

Die Kehrseite der Medaille: Weil Machtmonopole eben doch etwas anderes sind als Wirtschaftskonzerne, wären Präsidenten eher mit der Organisation als ihrem Programm beschäftigt. Franklin D. Roosevelt hat es vielleicht gemerkt – jedenfalls belässt Amerikas erster Präsident, dem das Management-Wissen hätte zugute kommen können, alles beim Alten. Sprich: Er lagert anfallende Aufgaben umstandslos aus. Am Ende sind es über 40 Agenturen: Civilian Conservation Corps, Farm Credit Administration, Federal Civil Works Administration, Federal Deposit Insurance Corp. (FDIC), Federal Emergency Relief Administration, Immigration and Naturalization Service, National Labor Board, National Recovery Administration, Public Works Administration, Tennessee Valley Authority, Bureau of Air Commerce, Export-Import Bank of Washington, Federal Communications Commission (FCC), Federal Housing Administration (FHA), National Archives and Records Service, Securities and Exchange Commission, National Labor Relations Board, National Youth Administration, Resettlement Administration, Rural Electrification Administration, Social Security Board, Works Progress Administration, Farm Security Administration, Air Safety Board, Civil Aeronautics Administration, Civil Aeronautics Authority, Federal Crop Insurance Corp., Works Projects Administration, Federal Works Agency, Bureau of the Public Debt, Civil Aeronautics Board, Defense Plant Corp., National Defense Research Committee, Selective Service System, Committee on Fair Employment Practices, Office of Price Administration, Office of Scientific Research and Development, Office of Strategic Services, Office of War Information, War Manpower Commission, War Production Board.³

»To give form to the whole and to every detail its place« (Fayol) – für diese Kompaktlösung bestand, wenn man dem Augenschein glauben

3 https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/04/12/fdrs-government-the-roots-of-todays-federal-bureaucracy/c3091bd5-3971-4e28-9a4e-53ea3aea654f/?utm_term=.7012a3f4039c

darf, kein akuter Bedarf. Von der Bürokratie als »Substanz des Staates« (Seibel 2016: 61) zu sprechen, ergibt im amerikanischen Fall keinen Sinn.⁴

10.2 The ultimate disruptor

Es ist gekommen, wie es früher oder später kommen musste: Roosevelts Behördenexplosion hat eine neue Unübersichtlichkeit kreiert, die ihren Kritikern reichlich Angriffsflächen bietet. Donald Trumps Kampfruf *drain the swamp!* verdichtet diese Stimmung zur massenwirksamen Parole.

Einige derer, die in den Chor mit eingestimmt haben, sind, weil sie sich offenbar nicht vorstellen konnten, dass die amerikanische Misere auf amerikanischem Mist gewachsen ist, dazu übergegangen, das Debakel dem Schurken anzulasten, den man am Tatort nie angetroffen hat: Hegel.

»Alles in allem haben die Verfassungsväter«, das wird ihnen zugestanden,

»wohl einen guten Job gemacht. Doch eine Sache haben sie übersehen, und genau sie liegt uns schwer im Magen: *the deep state*, wie wir heute sagen. Ursprünglich gab es dafür viele Begriffe. Hegel etwa redet vom ›Verwaltungsstaat‹, um zu kennzeichnen, dass dessen Bürger sich verordnen lassen müssen, was sie machen sollen.« (Lewandowski/Bossie 2018: 161)⁵

Ein anderer sieht sogar die ganze Welt vom Geist Hegels bedroht:

4 Eine ähnliche Organisationsvielfalt findet man zwar auch hierzulande, doch schwebt sie nicht frei im Raum, sondern reproduziert sich unter dem Schirm von Ministerien (vgl. Schuppert 1981).

5 (Corey) Lewandowski hat bis Mitte 2016 Donald Trumps Wahlkampf organisiert.