

BAYERISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
PHILOSOPHISCH-HISTORISCHE KLASSE
SITZUNGSBERICHTE · JAHRGANG 2006, HEFT 4

HANS MAIER

Die Kabinettsregierung
Entstehung, Wirkungsweise,
aktuelle Probleme

Vorgetragen in der
Sitzung vom 13. Januar 2006

MÜNCHEN 2006

VERLAG DER BAYERISCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
IN KOMMISSION BEIM VERLAG C. H. BECK MÜNCHEN

ISSN 0342-5991
ISBN-10: 3 7696 1639 1
ISBN-13: 978 3 7696 1639 2

© Bayerische Akademie der Wissenschaften München, 2006
Gesamtherstellung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)
Printed in Germany

INHALT

1. Kabinett und Kabinettsregierung	5
2. Wie Kabinettsregierungen entstehen	7
3. Alte Stoffe, neue Formen	12
4. Politische Wirkungen der Kabinette	15
5. Heutige Probleme	23

1. KABINETT UND KABINETTSREGIERUNG

Kabinettsregierungen (cabinet systems of government) sind keine politischen Naturgebilde. Sie sind das Ergebnis einer langen Geschichte, Mischungen aus unterschiedlichen, oft heterogenen Elementen. Fast jede Kabinettsregierung ist von Spannungen und Gegensätzen durchzogen. Kabinette halten nicht einfach zusammen wie verschworene Gemeinschaften. Eher funktionieren sie nach dem Prinzip des Widerlagers: man stützt sich auf etwas, das Widerstand leistet, dadurch freilich auch Halt gibt.

Damit ein so komplexes und spannungsreiches Gebilde existieren und arbeiten kann, müssen drei Elemente miteinander zum Ausgleich kommen: die Ressorts mit ihrem Eigengewicht, das Kollegium als gesamtverantwortliches Organ – und dazu die steuernde, planende, richtungsweisende Leitungsgewalt. Keines dieser Elemente darf sich isolieren, keines darf übermächtig werden gegenüber den anderen – sonst geht leicht die Balance verloren, und das System schlägt in ein anderes um.

Der Umschlag kann in ganz verschiedene Richtungen gehen. So lässt eine übermächtige *Leitungsgewalt*, wie sie vor allem in Präsidialregimen üblich ist, zwar die Ressorts bestehen – anders könnte kaum regiert werden –, sie mindert jedoch das Gewicht des Kabinetts als Kollegialorgan. Das Musterbeispiel sind die USA, die ein Kabinett im europäischen Sinn nicht kennen.¹ Umgekehrt kann die Übermacht des *Kollegiums* zur Minderung der Leitungsgewalt führen, zu einem „richtlinienlosen“ Regieren, wie man es etwa in der Schweiz, aber auch in anderen Ländern beobachten kann. Eine

¹ In der amerikanischen Verfassung wird ein „Kabinett“ mit keinem Wort erwähnt. Dem Rang nach „übertreffen nicht nur der Oberrichter der Vereinigten Staaten, sondern auch die sonstigen Mitglieder des Obersten Gerichtshofs die Departmentchefs“ – so Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, Köln-Opladen ²1962, 263.

solche Regierungsform muss nicht schwach oder ineffektiv sein, sie hat aber eine andere Struktur als die Kabinettsregierung. Erst recht schließt ein unkoordiniertes Nebeneinander mächtiger *Einzelressorts* die Etablierung einer Kabinettsregierung aus. Dieser Fall ist allerdings selten.²

Heute bilden Kabinettsregierungen den vorherrschenden Typus im Bereich der Europäischen Union (Ausnahmen, in je verschiedener Richtung, sind das „präsidiale“ Frankreich und das „kollegiale“ Spanien.) Auch die Nachfolgestaaten des britischen Reiches – Kanada, Indien, Australien, Neuseeland – entsprechen im großen und ganzen diesem Muster. Hier hat das parlamentarische Regierungssystem durchweg die Form des cabinet government angenommen. In Deutschland werden die Begriffe Regierung und Kabinett oft synonym gebraucht: Die *Bundesregierung* gibt eine Erklärung ab, das *Bundeskabinett* berät über eine Sache. Wenn man Regierungen aus historischem Abstand betrachtet, so wird meist die Bezeichnung „Kabinett“ gewählt – so spricht man von den Kabinetten Stresemann, Müller, Adenauer, Schmidt, Kohl, oder wissenschaftliche Editionen dokumentieren „Die große Politik der Europäischen Kabinette“.³

Eine solche Gleichsetzung von Regierung und Kabinett ist in den Präsidialstaaten (und zu ihnen gehören nicht nur Nordamerika, sondern auch die meisten lateinamerikanischen Länder und in Europa gegenwärtig immerhin Frankreich, Polen, Rußland) nicht möglich. Ein US-Amerikaner würde heftig den Kopf schütteln, wollte ihm jemand klarmachen, dass die wichtigsten Entscheidungen im Land von einem „Kabinett“ getroffen würden.

2 Ein Beispiel ist die Regierung des Heiligen Stuhls, die bereits im 16. Jahrhundert – früher als die meisten Staaten – durch die Kurienreform Sixtus V. nach Ressorts (Dikasterien) gegliedert wurde, jedoch bis heute (fast) ganz ohne permanente Instrumente der Koordination auskommen muss; hierzu Hans Maier, Braucht Rom eine Regierung? In: Stimmen der Zeit, März 2001, 147–160.

3 Für die Bundesrepublik Deutschland repräsentativ: die im Abstand von 30, 40 und mehr Jahren in Fortsetzungen erscheinende, vom Bundesarchiv betreute Ausgabe der Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Der erste Band mit den Protokollen für das Jahr 1949, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser, erschien im Jahr 1982, der jüngste Band (Protokolle des Jahres 1963), bearbeitet von Ulrich Enders und Josef Henke, im Jahr 2006.

Was ist das überhaupt, ein Kabinet? Das Wort, ursprünglich aus England übernommen, hat in Nordamerika seit dem 19. Jahrhundert eine deutlich negative Färbung angenommen.⁴ „Cabinet-Makers“ – das klingt in amerikanischen Ohren fast nach Verschwörung. „Cabineteers“ – das sind im Zweifel Ränkeschmiede, Intriganten; sie gehen Sonderwege, haben entweder keine Ahnung von den normalen parlamentarischen Prozeduren oder verachten sie. Ihnen gegenüber ist Vorsicht geboten; denn diese „Kabinettsleute“ behaupten zwar, den Präsidenten beraten zu wollen – aber braucht es dazu überhaupt eine eigene Gruppe, ist das nicht eine Aufgabe *aller* Bürger?

2. WIE KABINETTSREGIERUNGEN ENTSTEHEN

Der amerikanische Verdacht gegen die „Cabinet-Makers“ – bis heute deutlich ausgeprägt – hängt mit einem Grundzug des „Kabinetts“ in seiner ursprünglichen, vorkonstitutionellen Gestalt zusammen: das Kabinet ist etwas Geheimes, schwer Zugängliches, im Dunkeln Agierendes. Kabinette scheuen ganz offensichtlich das Licht der Öffentlichkeit; sie behalten, was sie tun, für sich, sie geben anderen keine Rechenschaft darüber, und man weiß im Grund nicht, wie es in ihrem Inneren aussieht und zugeht.

In den romanischen Sprachen, aus denen das Wort stammt, hat sich dieser klandestine Zug am deutlichsten erhalten – deutlicher als in den slawischen und germanischen Sprachen, die den Begriff übernahmen. Zugleich spielt das Wort hier ins Private, Persönliche, Intime hinein. Ein italienisches „gabinetto“ kann sowohl ein „kleines Zimmer“, ein Studio, eine Arztpraxis wie ein Arbeitsraum oder eine Toilette sein. Ein französisches „cabinet“ ist das Amtszimmer eines Notars, das Büro eines Kaufmanns oder ein Aufbewahrungs-

4 Aufschlussreiche Beispiele bei Hans Sperber / Travis Trittshuh (ed.), *American Political Terms. An Historical Dictionary*, Detroit 1962, Art. Cabinet.

ort für Kostbarkeiten – es kann aber auch eine Geheimkammer sein, ein Ort unerlaubter Eingriffe in Privatrechte, etwa das Briefgeheimnis – wie z.B. das „cabinet noir“ König Ludwigs XIV. in Frankreich.

In unserer klassischen Dichtung ist „das Kabinett“ oft genug ein Ort undurchsichtiger Geschäfte, dort agieren Räte und Hofschranzen von zweifelhafter Reputation – man denke an Schillers „Kabale und Liebe“. Für den frühen Liberalismus war „Cabinets-Justiz“, also der formelle Eingriff des Kabinetts in die Rechtspflege, die Todsünde des ancien régime schlechthin. Man spürt den tiefen Widerwillen und die innere Abwehr noch in den Artikeln „Cabinet“ und „Cabinets-Justiz“ im Rotteck-Welckerschen Staatslexikon, die von den Protagonisten Rotteck und Welcker selbst stammen.⁵

Freilich: ein Kabinett ist nicht nur etwas Geheimes, Unzugängliches. Es ist auch etwas Besonderes, Hervorgehobenes, Exquisites. Nicht zufällig war es stets eine Auszeichnung für politische Köpfe, wenn man ihnen „Kabinettsrang“ bescheinigte. In vielen Museen der Welt gibt es Naturalien- und Kunstkabinette, Sammler-Kabinette, die Ungewöhnliches, Erlesenes zur Schau stellen.⁶ Bei Schätzen, die nicht ihresgleichen haben, spricht man zurecht

5 Das Staats-Lexikon. Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, hrsg. von Carl von Rotteck und Carl Welcker, Band 2, Altona 1846, S. 773–795. Einige Zitate: „Eine Cabinetsregierung kann ... unter gewissen Umständen und in gewissem Sinne oder Kreise gerechtfertigt oder als zulässig erkannt werden; aber eine Cabinets-Justiz durchaus nie. Eine solche nemlich ist, selbst wenn die Constitution sie erlaubte und in ihrer mildesten Form – nemlich als Justizgewalt der Regierungsbehörde – eine dem Rechtsbegriff widerstreitende Ernennung der Partei zum Richter“ (Rotteck, 776). „Vielleicht in wenigen Punkten war das Staatsrecht und die öffentliche Meinung, waren insbesondere die juristischen Schriftsteller aller civilisirten Staaten seit längerer Zeit so einstimmig, als in der Verwerfung der Cabinets-Justiz und der Cabinets-Instanzen“ (Welcker 777). „Die verschleierte wie die unverschleierte Cabinets-Justiz sind gleich verhasst und die Völker wissen es, dass alle tyrannische Regierungen mit Verfälschung der Justiz begannen“ ... „Unabhängige Justiz ist der Bürger letzte Verschanzung ihrer Sicherheit, die sie nur verzweifelnd verlassen“ (Welcker 792).

6 Ein Beispiel für viele ist das Kupferstichkabinett des Germanischen Nationalmuseums in Nürnberg, das fast das gesamte druckgraphische Werk Albrecht Dürers verwahrt.

von „Lyrik-Kabinettsstücken“. Im heutigen München existiert sogar ein Lyrik-Kabinet, das sich dem städtischen Literaturhaus mit seiner Fülle von Literatur-Präsentationen nicht angeschlossen hat, sondern auf Eigenständigkeit besteht.⁷

Die Regierung der europäischen Monarchien *vor* der Französischen Revolution – in einigen Ländern sogar noch *danach* – war an den meisten Orten eine „Regierung aus dem Kabinet“. Um nicht an den Sitzungen der Minister-Conseils, Direktorien, Verwaltungsbehörden selbst teilnehmen zu müssen, um vom Hof aus, wenn möglich sogar aus den Privatgemächern – eben „aus dem Kabinet“ – regieren zu können, umgab sich der König mit Schreibern, Räten, Sekretären – vertrauten Ratgebern, die bald zur selbständigen Zwischeninstanz zwischen der Administration „vor Ort“ und dem Monarchen wurden. Dadurch entstand in den meisten Fällen ein Dualismus zwischen dem Kabinet, das unsichtbar blieb, und dem öffentlich verantwortlichen „Ministerium“, der Regierung. Die Kabinettsräte, so hat Ernst Rudolf Huber die Verhältnisse im nachfriderizianischen Preußen geschildert, „kontrollierten alle Willensakte des Königs durch ihre ständige Einwirkung; sie konnten alle Vorschläge und Entscheidungen der Minister zu Fall bringen; in den auswärtigen, den inneren und den militärischen Angelegenheiten des Staates konnten sie aus der undurchdringlichen Verborgenheit ihrer Stellung eine eigene apokryphe Politik im Gegensatz zu der offiziellen Politik der nach außen verantwortlichen Ämter treiben“.⁸ Die wahre Macht lag in ihrer Hand, nicht in der Hand der Minister.

Dies erregte begreiflicherweise den Zorn der Verantwortlichen. In seiner Denkschrift von 1806 „Darstellung der fehlerhaften Organisation des Kabinetts und der Notwendigkeit einer Ministerialkonferenz“ schrieb der Freiherr vom und zum Stein, das amtierende Kabinet habe zwar „kein gesetzliches und öffentlich anerkanntes Dasein“, besitze jedoch alle Macht durch den ständigen

7 Das Lyrik-Kabinet, begründet von Ursula Haeusgen, versteht sich als „eine Lesegesellschaft von Freunden und Liebhabern der Poesie“. Es ist mit einer Bibliothek und einer Stiftung verbunden und richtet Lesungen und Veranstaltungen zur internationalen Lyrik aus (www.lyrik-kabinet.de).

8 Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, Stuttgart 1957, 146.

Zugang zum König; den obersten Staatsbeamten bleibe wohl die öffentliche Verantwortung, sie hätten jedoch keine Kraft, ihre Ziele durchzusetzen, sie müssten ständig um Zustimmung betteln und könnten sich nicht einmal untereinander abstimmen. Der Monarch wiederum lebe „in einer gänzlichen Abgeschiedenheit von seinen Ministern“; die Folge sei „Einseitigkeit in den Eindrücken, die er erhält, in den Beschlüssen, die er fasst, und gänzliche Abhängigkeit von seinen Umgebungen“.⁹

Stein verlangte die Beseitigung des Kabinetts und die Schaffung eines kollegialen Staatsministeriums aus fünf Ressorts: Kriegswesen, Auswärtiges, Inneres, Finanzen, Justiz. Dieses Ziel konnte er, wie bekannt, zunächst nicht erreichen. Erst im Dezember 1808 wurde die Regierung im Sinn der Vorschläge von Stein und Hardenberg neugestaltet; sie bezog nun die Minister ein; der Dualismus von Kabinett und Administration verschwand. Damit setzte sich der neue Typus der die Ressorts zusammenfassenden *Kabinettsregierung* durch, es gab grundsätzlich kein Zurück mehr in das frühere Regieren *aus dem Kabinett* – obwohl auch in der Folgezeit noch Rückfälle in die alten Gewohnheiten vorkamen.¹⁰

Nach dem Organisationsedikt von 1808 sollte „der Geschäftsverwaltung die größtmögliche Einheit, Kraft und Regsamkeit“ gegeben werden. „Die Regierungs-Verwaltung geht zu dem Ende

9 Zit. bei Huber (wie Anm.8), 147. – Die von Stein geschilderten Verhältnisse treffen nicht nur für das damalige Preußen zu. Sie dürften typisch sein für den langen und schwierigen Übergang von irregulären, willkürlichen zu stärker geregelten und berechenbaren Weisen des Regierens zu Ende des 18. Jahrhunderts in Frankreich wie in den deutschen Staaten. Wie locker und zufällig die Beziehungen zwischen Fürsten und leitenden Ministern damals noch sein konnten, welche Schwierigkeiten, aber auch welche taktischen Vorteile das räumliche Getrenntsein, manchmal die wechselseitige Schwer-Auffindbarkeit (Reisen, Krankheiten!) beiden bot, das macht an vielen Beispielen aus dem zeitgenössischen Bayern spannend deutlich Eberhard Weis, Montgelas, Band 2: Der Architekt des modernen bayerischen Staates 1799–1838, München 2005.

10 Von der Einführung einer „Regierungsverfassung“ spricht im Anschluss an Reinhart Koselleck Dietmar Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 5. Aufl., München 2005, 270. Zum geschichtlichen Hintergrund siehe Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Band 1, Freiburg ³1947, 316–364 (Der Freiherr vom Stein und die Reform des Staates).

künftig von *einem*, dem Oberhaupt des Staates *unmittelbar untergeordneten* obersten Punkt aus ... Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener steht an der Spitze einfacher, natürlich nach Haupt-Verwaltungs-Zweigen abgeteilter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die Geschäftszweige nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig und selbsttätig mit voller Verantwortlichkeit und wirken so auf die Administration der untern, in gleicher Art gebildeten Behörden ein.“¹¹

Hier zeichnet sich der Umriss der Kabinettsregierung ab, wie sie sich dann im 19. Jahrhundert Zug um Zug in den meisten europäischen Ländern durchsetzen sollte – mit selbständigen Ressorts, mit Ministern, die zugleich Behördenchefs und Kabinettsmitglieder sind, und mit einem Staatsoberhaupt, das die Einheit der Staatsleitung verkörpert und garantiert.

Gewiss, zur inneren Ausfüllung fehlt noch ein ausgebildeter Korpsgeist, ein kollegialer Zusammenhalt und das Gefühl *gemeinsamer* Verantwortlichkeit nach draußen; es fehlt das Exerzitium regelmäßiger Kabinettsitzungen; es fehlen auch klare Bestimmungen darüber, wie die „Befehle“ der Staatsspitze zustande kommen, wie sie dem Kabinet mitgeteilt und von diesem „umgesetzt“ werden.

Vor allem: eine „Richtlinienkompetenz“ des leitenden Ministers gibt es noch nicht – ein solches Instrument konnte sich ja erst in dem Maß entwickeln, in dem der Regierungschef gegenüber dem Monarchen ein stärkeres Gewicht und schließlich Eigenständigkeit gewann. In Deutschland beginnt diese Eigenständigkeit spätestens in der Bismarckzeit, doch die verfassungsrechtlichen Konsequenzen werden erst mit dem Sieg des parlamentarischen Regierungssystems gezogen¹² – und erst in der Weimarer Reichsverfassung

11 Zit. bei Huber (wie Anm. 8), 149f.

12 Präzise lässt sich der 28. 10. 1918 angeben; an diesem Tag – zwei Wochen vor der November-Revolution! – wurden dem Art. 15 der Reichsverfassung von 1871 durch den Reichstag die folgenden Sätze hinzugefügt: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichtags. Der Reichskanzler trägt die Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung, die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse vornimmt. Der Reichskanzler und sein Stellvertreter sind für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich.“

wird ausdrücklich festgestellt, dass der Reichskanzler die „Richtlinien der Politik“ bestimmt.¹³

3. ALTE STOFFE, NEUE FORMEN

Überblickt man die Vorgänge im ganzen, sieht man sie vor allem im europäischen Vergleich, so fällt auf, wie viel das neue Kabinettsystem aus alten Überlieferungen übernommen hat. Nicht nur der *Name Kabinett* überlebte die historische Wandlung von der monarchischen Alleinherrschaft zum Parlamentarismus, vom mehr oder minder ungebundenen Regierungsstil der Vergangenheit zum regularisierten, „verfassten“ politischen Handeln – auch die *Sache selbst* erwies sich als überraschend dauerhaft und stabil.

Das ist kein Wunder. In den Kabinetten der europäischen Monarchen hatten sich seit der frühen Neuzeit Grundzüge dessen herausgebildet, was man später Regierung zu nennen pflegte. Hier entstanden die ersten Strukturen regelmäßiger Beratung des Fürsten in Hofräten und Kollegien, manchmal verfestigt durch schriftliche Kollegialverfassungen; hier bildeten sich Ressort-Zuständigkeiten; hier entwickelten sich Regeln für den persönlichen Vortrag beim Regenten; von hier gingen Cabinets-Ordres als Niederschlag der Regierungstätigkeit nach draußen – kurzum, es entfaltete sich eine systematische leitende Tätigkeit, die mit der Zeit alle wichtigen Aktivitäten des noch unvollständigen Staates umschloss und integrierte.¹⁴

13 „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag“ (Art. 56 WRV).

14 Aus der umfangreichen Literatur seien beispielhaft genannt: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Band I, Stuttgart 1983, mit einschlägigen Beiträgen u. a. von Rudolf Endres, Walther Hubatsch, Karl Kroeschell, Christoph Link, Peter Moraw, Hans Pohl, Volker Press, Georg-Christoph von Unruh, Werner Vogel, Dietmar Willoweit. Zur Begriffs-

Im internationalen Verkehr war der Gebrauch des Wortes Kabinett nie strittig. Hier wurde das Wort meist synonym mit Regierung gebraucht; man sprach vom französischen, englischen, spanischen, russischen Kabinett oder – nach dem Regierungsort bzw. –sitz – vom Kabinett in Berlin oder in Washington oder vom Kabinett der Tuilerien oder von St. James usw.¹⁵

Anfangs schloss die Tätigkeit der Räte vielfach noch Gesetzgebung und Rechtsprechung ein. Diese gliederten sich im Lauf der Zeit mit dem Entstehen gewaltenteilender Strukturen, rechtsstaatlicher und parlamentarischer Prozeduren aus. Der entscheidende Machtzuwachs des Kabinetts begann mit der systematischen Einbeziehung des gesamten, in großen Teilen noch lokal und regional organisierten Regierungshandelns in die Zentralverwaltung eines Landes.¹⁶ Das Kabinett wurde zur entscheidenden Instanz, es entwickelte sich zum Zentrum staatlichen Handelns, während der Fürst im Zug der nach der Französischen Revolution unerbittlich fortschreitenden Konstitutionalisierung aus einem Regenten allmählich ein „Herrscher“ wurde, aus einem unmittelbar und direkt

entwicklung: Volker Sellin, Regierung, Regime, Obrigkeit, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hrsg. von Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, Band 5, Stuttgart 1984, 361–421.

15 Beispiele bei Rotteck, Art. Cabinet (oben 8 mit Anm. 5), 774f.

16 Dies war in den meisten Fällen ein langwieriger Prozess – konnte aber auch jäh und plötzlich geschehen, wie es etwa Franz-Ludwig Knemeyer für das Bayern des Jahres 1808 schildert: „Durch einen letzten ‚alles umfassenden Kraftakt‘ sollte der Einheitsstaat alle Landesgebiete und alle Verwaltungsebenen erfassen. Die Flut der Gesetze und Verordnungen wird durch den Umfang des Regierungsblattes von 3000 Seiten deutlich ... In Bayern klagte man besonders über Vielregiererei und Vielgeschäftigkeit, über zu große Beweglichkeit und Veränderlichkeit des Verwaltungssystems. ‚Bayern‘, sagte ein Zeitgenosse, ‚ist ein Land, wo immer gepflastert wird‘. Die Hast und Unruhe wurde noch verstärkt durch häufige Beamtenversetzungen. Dennoch stand hinter all diesen Maßnahmen das eine Ziel, in kürzester Zeit durch eine möglichst gleichförmige, straffe, zentralistische Organisation eine effektive, den neuen Aufgaben gewachsene Verwaltung zu schaffen, Sobald dieses Ziel durch eine Maßnahme verfehlt schien, musste ihr notwendig die korrigierende Anordnung folgen.“ Franz-Ludwig Knemeyer, Beginn der Reorganisation der Verwaltung in Deutschland, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Band II, Stuttgart 1983, 120–154 (150).

Agierenden und Befehlenden ein bloßer Repräsentant – und am Ende nur noch ein figürlicher Schlussstein des politischen Gewölbes.

Während so die Dinge in Europa nach 1789 und nach 1815 in rasche Bewegung gerieten, beharrten die USA in der Ausgestaltung ihres „government“ im 19. und 20. Jahrhundert bewusst und mit Nachdruck auf den politischen Ausgangsbedingungen, wie sie in den Anfängen ihres Staatswesens verbindlich formuliert und in der Bundesverfassung festgehalten worden waren. Die amerikanische Verfassung wirkt denn auch bis heute in manchen Teilen wie eine Momentaufnahme der aufgeklärten britischen Monarchie des 18. Jahrhunderts. Allerdings war der amerikanische Präsident – im Unterschied zum rechtlich unverantwortlichen englischen König, der „nicht Unrecht tun konnte“ – von Anfang an rechtlich verantwortlich; er konnte, wie bekannt, sogar angeklagt werden (Impeachment). Doch die konstitutionelle Verantwortlichkeit konzentriert sich bis heute – quasi-monarchisch – auf ihn allein, so dass sich in der Geschichte der USA weder ein verantwortlicher Ministerrat noch eine persönliche Ministerverantwortlichkeit europäischen Zuschnitts herausgebildet haben.¹⁷

Auch der alte vorkonstitutionelle Dualismus von „Räten“ und „Ministern“ hat sich im Regierungssystem der USA bis heute erhalten. Wie einst die europäischen Könige, so kann sich der amerikanische Präsident auch heute noch von Beratern ohne Amt (Advisers) wie von den amtlich bestellten Regierungsmitgliedern (Secretaries) beraten lassen.¹⁸ In jüngster Zeit sind sowohl Henry Kissinger wie Condoleeza Rice aus einer Adviser-Position in die Leitung des Department of State gekommen.

17 Nach wie vor die beste Analyse des amerikanischen Regierungssystems – auf jeder Seite den geschulten Blick des Rechtskomparatisten verratend – bietet Ernst Fraenkel (wie Anm. 1). Hier auch Näheres über die geschichtlichen Grundlagen des präsidentiellen Regierungssystems, seine Analogien und seine Unterschiede zum britischen System (244–251). Neuere Perspektiven und weiterführende amerikanische und europäische Literatur zum Thema bei Emil Hübner, *Das politische System der USA*. Eine Einführung, fünfte Auflage, München 2003, 187–199.

18 Fraenkel (wie Anm. 1), 251, 262ff. Natürlich ist der Präsident an den Rat seiner Berater nicht gebunden.

Vor allem kennen die USA bis heute kein regelmäßig tagendes Kabinettsregiment. In der Verfassung gibt es keinen Abschnitt mit dem Titel „Die Regierung“, wie er im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in zahlreichen anderen europäischen Verfassungen enthalten ist. Nur in Ausnahmefällen haben die amerikanischen Departmentchefs engen Kontakt untereinander und bilden ein Team, das sich systematisch an nationalen und internationalen Fragen der großen Politik schult und formt. Die Koordination des Regierungshandelns erfolgt vielfach in bilateralen Formen, in Vier-Augen-Gesprächen zwischen dem Präsidenten und denjenigen Regierungsmitgliedern, die gerade in aktuelle Geschehnisse, Krisen, Entscheidungszwänge involviert sind. Das Kabinettsregiment bildet keinen „großen Rat“ wie in Großbritannien und den meisten europäischen Staaten. Entscheidend ist der Präsident – er bestimmt in den USA nicht nur die „Richtlinien der Politik“ (Art. 65 GG), er bestimmt die Politik schlechthin.¹⁹

4. POLITISCHE WIRKUNGEN DER KABINETTE

In Europa hat sich geschichtlich das herausgebildet, was wir Kabinettsregierung nennen: *politisches Beraten und Entscheiden in regelmäßigen kurzen Abständen, in einem an Disziplin und Schweigepflicht gebundenen kollegial verfassten Gremium, das aus Ressortchefs besteht, deren Ämter und Zuständigkeiten die gesamte Politik abdecken, unter dem Vorsitz und im Rahmen der Richtlinien des Premiers, in gemeinsamer Verantwortung aller Kabinettsmitglieder für die einvernehmlich festgestellten oder mit Mehrheit getroffenen Beschlüsse.*

Die genannten Elemente des Kabinettsregiments sind zuerst in England greifbar. Walter Bagehots klassisches Porträt der Englischen Verfassung (1867) beginnt bezeichnenderweise mit

19 Fraenkel (wie Anm.1), 262.

einem ausführlichen Kapitel über das Kabinett.²⁰ Dabei sah der Autor, ein genauer Beobachter der zeitgenössischen Verhältnisse, die Eigenart der englischen Verfassung – für die Zeitgenossen damals ungewohnt und überraschend – gerade nicht in der *Trennung* der Gewalten, sondern in der – wie er sagt – „einzigartigen Annäherung“ von Legislative und Exekutive. Das Bindeglied zwischen beiden, die feste Klammer, die alles zusammenhält, ist das Kabinett.²¹

Wie funktioniert ein solches Gremium im politischen Alltag? Wie wirkt es nach innen und nach außen, wo liegen seine Vorteile, seine Schwierigkeiten, seine Grenzen? Man muss Beobachtungen zu diesem Thema einigermaßen mühsam aus Interviews, Tagebüchern, Erinnerungen der Beteiligten, aus eher beiläufigen und zufälligen Äußerungen zusammensuchen. Auch in Politiker-memoiren sind Berichte über Kabinettsvorgänge nicht allzu häufig. Oft sind ja die Betroffenen noch an Schweigepflichten gebunden.²² Kabinette sind eben keineswegs leicht zugängliche, rundum transparente politische Wesen. Sie liegen nicht unter Flutlicht wie die Parlamente. Parlamente müssen reden, öffentliche Rede ist ihr Zweck und Sinn – Kabinette schweigen eher. Sie tagen nicht öffentlich. Kabinettsprotokolle – die in der Geschichte der Kabinette erst verhältnismäßig spät in Gebrauch kommen – sind der Allgemeinheit nicht zugänglich. Sie erreichen die Öffentlichkeit erst in

20 Walter Bagehot, *The English Constitution* (Oxford University Press), London 1927. – Walter Bagehot, *Die englische Verfassung*, hrsg. und eingel. von Klaus Streifthau, Neuwied, Berlin 1971, 47–68.

21 Fast provozierend nennt Bagehot das Kabinett einen „Ausschuss der gesetzgebenden Körperschaft, der dazu ausersehen ist, als exekutive Körperschaft zu fungieren“ (dt. Ausgabe, 53).

22 Aus der jüngeren deutschen Politik gibt es immerhin eine Reihe von Zeugnissen, die für unser Thema wichtig sind – auch wenn sie aus den oben genannten Gründen naturgemäß oft mehr das parteipolitische (oder koalitionspolitische) Vorfeld der Kabinettsentscheidungen betreffen. Eine Fundgrube sind die von Hans-Otto Kleinmann bearbeiteten Tagebücher Heinrich Krones, Band I (1945–1961), Düsseldorf 1995, Band II (1961–1966), Düsseldorf 2003. Aber auch die Erinnerungen von Adenauer, Helmut Schmidt, Alex Möller, Helmut Kohl, Horst Ehmke und Peter Glotz seien genannt, weil sie über das Anekdotische hinaus Grundsätzliches zu unserem Thema beitragen.

gemessenem historischem Abstand²³ – und dann enttäuschen sie den Leser oft, weil meist recht wenig von dem, was alle erwarten, in den Akten steht.

In welche Richtung kann ein Kabinett politisch wirken? Wo liegen seine Schwerpunkte? Ich nenne vier Stichworte: 1. die Formulierung des Regierungswillens, 2. die wechselseitige Kenntnis und Koordination der Ressorts, 3. die gemeinsame Verantwortung für alle Beschlüsse, 4. das abgestimmte und flexible Reagieren auf unvorhersehbare Ereignisse.

1. Auszudrücken und darzustellen, *was alle wollen*, war in der europäischen Staatenwelt lange Zeit die Prärogative des Monarchen. „Ein wahrhaftes Königspaar ist für den ganzen Menschen, was eine Konstitution für den bloßen Verstand ist“, schrieb Novalis – immerhin ein Zeitgenosse des Freiherrn vom Stein! – im Jahr 1798 und fügte hinzu: „... und ist nicht ein Mensch ein kürzerer, schönerer Ausdruck eines Geistes als ein Kollegium? ... Der König ist das gediegene Lebensprinzip des Staats; ganz dasselbe, was die Sonne im Planetensystem ist... Der König ist ein zum irdischen Fatum erhobener Mensch.“²⁴

„Als Poesie gut“, möchte man darauf mit Friedrich Wilhelm III. erwidern. Selbstverständlich ist ein Einzelner immer in der Lage, das Ganze zu *repräsentieren*. Dazu befähigt ihn das, was Novalis in seinen Aphorismen treffend die „Kürze des Ausdrucks“ nennt. Aber kann ein Einzelner auch *regieren*? Bedarf er dazu nicht vieler Hände und Helfer? Erzeugt der Anspruch auf exklusive Entscheidung nicht ständig neuen Informationsbedarf und damit neue Abhängigkeiten? War das persönliche Regiment nicht schon immer eine Illusion?²⁵

23 Siehe Anm. 3.

24 Glauben und Liebe oder Der König und die Königin. Novalis Werke, hrsg. und kommentiert von Gerhard Schulz, München 1969, 353–368 (die Zitate 356–358).

25 Um die Idee einer unmittelbaren Verbindung zwischen dem Monarchen und seinen Untertanen zu stützen, musste die Zentralverwaltung, wenn sie Missstände rügte, vor allem beim Adel oft seltsam-persönliche Formeln verwenden wie etwa: „Der König ist sehr betrübt darüber, dass der Brunnen in Ihrem Anwesen seit Monaten nicht gereinigt worden ist.“ Die Aufklärung – vor allem Montesquieu – hat sich über diese familienhaften Zurufe (in einem

Es hat seine Logik, dass mit dem Fortschritt der Parlamentarisierung ein Regierungsgremium, eben das Kabinett, an die Stelle der monarchischen Alleinregierung tritt. Die Formulierung des Regierungswillens erwächst nun – je länger je mehr – nicht mehr aus dem von oben kommenden Machtspruch einer Person, sondern aus der horizontalen Willensbildung eines Gremiums. Gewiss, der Regierungschef als Haupt des Kabinetts erbt Teile der königlichen Prerogative: er hat das Recht (übrigens auch die Pflicht), Minister auszuwählen und eine Regierung zu bilden; er kann Minister entlassen, das Kabinett umbilden; in manchen Verfassungen verfügt er über das Recht der Parlamentsauflösung. Monarchischen Vorbildern abgelautet ist vor allem sein Generalisten-Status – die Freistellung von der *Pflicht* zur Leitung eines Ressorts (das *Recht* dazu behält er!). Wie ein Dirigent darf er das Orchester dirigieren, ohne dass man verlangt, er müsse jedes einzelne Instrument selbst spielen können.

Doch sobald die Regierung gebildet ist und die Routine des politischen Alltags beginnt, normalisiert und egalisiert sich seine Stellung und wird derjenigen der anderen Kabinettskollegen ähnlich (wenn er auch stets mehr ist als ein bloßer primus inter pares): ihm bleibt zwar die Bestimmung der Richtlinien der Politik – doch ist das, wie der Vergleich mit den Vereinigten Staaten zeigt, erheblich weniger als die Bestimmung *der Politik schlechthin*.²⁶

Zentralstaat, über Hunderte von Kilometern hinweg!) weidlich lustig gemacht und ihren Spott ausgegossen über die vielen Dinge, an denen „der König leidet“.

- 26 Über Sinn und Grenzen der Richtlinienkompetenz siehe Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, und Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik in Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Theo Stammen (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, 361–392. – In der deutschen Nachkriegspolitik ist das Thema vor allem im Übergang von Adenauer zu Erhard diskutiert worden. Während Adenauer mit straffer Hand regierte und „keine Richtlinienkompetenz brauchte“, wurde der schwächere Erhard von Kritikern wiederholt an die verfassungsmäßige Ausstattung seiner Kanzlerstellung erinnert und zum Gebrauch seiner Rechte ermuntert. – Naturgemäß reizen auch Große Koalitionen dazu, über die Bedeutung der Richtlinienkompetenz nachzudenken. So schon in der Zeit der ersten Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (1966–1969), der als „wandelnder Vermittlungsausschuß“ ständig um politische

2. Eine zweite wichtige Aufgabe des Kabinetts ist die Abstimmung und Koordination der Politik der einzelnen Ressorts. Das gilt nicht nur für Dinge, die zwischen den Ministerien strittig sind, es gilt vor allem für die Gestaltung der positiven Zusammenarbeit. Technische Abstimmung ist dabei zu wenig. Die Psychologie spielt eine Rolle, das Profil der einzelnen Ressorts ist zu berücksichtigen.²⁷ Am Anfang steht daher notwendigerweise das wechselseitige Kennenlernen der Ressortchefs und ihrer Mitarbeiter – ein Vorgang, der meist als selbstverständlich vorausgesetzt wird, es aber keineswegs ist.

Wer in einem Kabinett sitzt, nimmt notwendigerweise am „inneren Staatsleben“ in seiner Gesamtheit teil, er lernt es in seiner Breite, Differenziertheit und Komplexität kennen. Er macht nicht nur nähere Bekanntschaft mit Kollegen, er entwickelt auch einen Blick für die politischen Aufgabenfelder, in denen sie tätig sind.

Lösungen bemüht war, die von beiden „Großkoalitionären“ – CDU/CSU und SPD – getragen werden konnten. Freilich hat auch Kiesinger in einer wichtigen politischen Frage von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht, als er im Frühjahr 1969 (gegen Schiller und gemeinsam mit Strauß) eine Aufwertung der DM ablehnte. – Im Vorfeld der Bildung einer zweiten Großen Koalition kam es im Herbst 2005 erneut zu einer Diskussion über die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin Angela Merkel. Dabei äußerte Ministerpräsident Stoiber die Meinung, anders als in einer kleinen Koalition habe Merkel in einer großen „kein klassisches Weisungsrecht“. SPD-Chef Müntefering nannte die Ausübung der Richtlinienkompetenz in einem Bündnis der beiden großen Parteien „nicht lebenswirklich“ (Süddeutsche Zeitung vom 12. 10. 2005). Richtig ist, dass in einer Großen Koalition mit annähernd gleichstarken Kräften Richtlinienentscheidungen nur behutsam und erst am Ende eines längeren Diskussionsprozesses getroffen werden können. Dass sie gleichwohl auch unter solchen Bedingungen möglich (und in Einzelfällen notwendig!) sind – öfter in latenten Formen der Verständigung und der Festlegung für die Zukunft als in Streit und offenem „Pochen“ auf Rechte (das nie ein Zeichen von Stärke ist!) – hat die bisherige Arbeit der Regierung Merkel-Müntefering deutlich genug gezeigt.

- 27 Die meisten Ressorts sind weit älter als das gerade amtierende Kabinett (falls es sich nicht um neugeschaffene Ministerien handelt). Sie verfügen über Erfahrungen, Traditionen und einen entsprechenden Korpsgeist. Mancher Amtschef ist geneigt, nach dem Motto zu handeln: „Kabinette kommen und gehen – die Verwaltung (mit den Ressorts an der Spitze!) bleibt bestehen.“ In nicht wenigen Bonner Ministerien hingen zahlreiche Bilder früherer Amtsinhaber – manchmal in einer stolzen Ahnenreihe bis zur Bismarckzeit zurück!

Nicht nur menschliche Beziehungen können sich auf diese Weise in Kollegialgremien entwickeln, sondern auch sachliche Einblicke, Optionen und Präferenzen. Das Fachspezifische tritt zurück; ein Gefühl für den Gesamtorganismus entwickelt sich – eine Solidarität mit dem, was „Staat“ bedeutet.

Vor allem sehen und erleben alle, wie der Regierungschef seine Aufgaben anpackt, wie er initiiert, leitet, zusammenfasst, Dinge zur Entscheidung bringt. Die Ressorts auf Kurs zu halten, ihre Macht einzubinden, keines übermächtig werden zu lassen, alle zur Kooperation anzuhalten – an dieser Kunst werden Regierungschefs gemessen, darin reüssieren oder scheitern sie. Die Aufgabe verlangt Fingerspitzengefühl, Gewaltakte verbieten sich von selbst: ein umsichtiger Regierungschef wird ein Interesse daran haben, dass in seinem Kabinett Leute sitzen, die über ein eigenes politisches Bankkonto verfügen und keine Hilfe von außen brauchen. Er wird sie, wenn sie Schwächen zeigen, auch nicht „vorführen“ oder gar zum Gespött der Runde machen. Andererseits darf er Alleingänge, Resistenz, Trotz und Unbeweglichkeit nicht tolerieren. Auf jeden Fall muss er vermeiden, dass in seinem Kabinett Machtkonzentrationen und „Erbhöfe“ entstehen – damit nicht am Ende andere ihm die Bedingungen diktieren, unter denen er regiert.

Die europäische Kabinetts Geschichte der letzten hundert Jahre bietet ein schier unerschöpfliches Reservoir für Experimente auf dem Gebiet der *Ressortkoordination*. Von Churchills kurzlebigen „Overlords“ bis zu den immer wieder auftauchenden deutschen Superministern, von französischen und italienischen Sonderbeauftragten bis zu Beratern mit Ausnahmestatus in Präsidialstaaten reichen die Versuche, Kabinette zu lenken, zu hierarchisieren, ihren Zusammenhalt durch Einrichtung besonderer „Übergrößen“ zu regulieren. Im großen und ganzen war das freilich fast immer vergebliche Liebesmüh. Hierarchiebildungen vertragen sich nun einmal schwer mit dem Prinzip kollegialer Gleichheit und Unabhängigkeit. In Kabinetten kann es aus prinzipiellen Gründen keine Leute geben, die „gleicher sind als die anderen“.

Auf ähnliche Grenzen stößt der mit technischer Begeisterung und oft irrealen Erwartungen vorangetriebene Ausbau der zentralen Steuerungsorgane, der Exekutivbüros, Kanzlerämter, Staats-

kanzleien.²⁸ Gesteigerte Überwachung der Ressorts, Eingreifen in interne Abläufe, gehäufte Berichtspflichten – das alles führt bekanntlich bei den Betroffenen nicht zu gesteigertem Eifer und besonderem Engagement, es kann im Gegenteil einen Defensivgeist erzeugen, der zur Verlangsamung, zur Abnahme der Risikobereitschaft, im schlimmsten Fall zum Stillstand beiträgt. Man geht auf Nummer sicher; die Devise lautet anfangs: „Nur nichts falsch machen!“ und heißt am Ende: „Keine Bewegung bitte!“ Das ist für ein Gemeinwesen, das sich stetig verändert, ein kaum akzeptables Ergebnis. Unter den Argusaugen der Aufsicht erstarren schließlich alle Initiativen, die von risikobereiten, unternehmungslustigen Einzelnen ausgehen. Daher muss ein guter Kabinettschef mehr sein als ein Aufseher: er muss die Kollegen auf kollegiale Art motivieren, statt sie misstrauisch überwachen, gängeln und fesseln zu wollen.

3. Entscheidend ist, dass ein Kabinett, was immer es tut, einen einheitlichen Willen zeigt, eine Gesamtverantwortung entwickelt. Was im Kollegium beschlossen wurde, auch wenn es mit knapper Mehrheit geschah (die meisten Kabinettsbeschlüsse fallen ohnehin mit großer Mehrheit oder einstimmig, über vieles wird gar nicht abgestimmt!) muss später *von allen* vertreten werden – mit Einschluss derer, die im Streit den Kürzeren gezogen haben. Hier liegt die Quintessenz jener Anekdote von dem britischen Lord, der am Ende einer Kabinettsitzung fragt, ob nun der Getreidepreis erhöht werden soll oder nicht, und gleich die erforderliche Antwort gibt: „Es kommt nicht darauf an, was wir sagen, nur müssen wir alle *dasselbe* sagen.“²⁹

In der Tat verlangt Kabinettspolitik nicht nur die Abstimmung zwischen den Ressorts, sondern vor allem das gemeinsame Mittragen und Vertreten der getroffenen Entscheidungen durch alle Beteiligten. Geschieht das nicht, lösen sich also einzelne oder

28 Das fast beängstigende „Funktions- und Organisationswachstum“ des Bundeskanzleramtes in den ersten fünfzig Jahren seines Bestehens schildert eindrucksvoll Thomas Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949–1999* Wiesbaden 2004. In den Ländern verzeichnet man – örtlich differenziert – spätestens seit den sechziger Jahren einen ähnlichen Schub.

29 Bagehot, *Die Englische Verfassung* (wie Anm.20), 56. Der Autor fügt hinzu: „Das ist die anschaulichste Geschichte über ein Kabinett, die ich je gehört habe, doch für ihre Richtigkeit kann ich mich nicht verbürgen.“

Gruppen aus der Kabinettsloyalität, tragen Mitglieder des Kabinetts ihre Kontroversen öffentlich aus, so zerbricht auch die Einheit der Regierungspolitik. Umgekehrt kann entschlossenes Festhalten an einmal gefassten Beschlüssen auf die breite Öffentlichkeit pädagogisch wirken: das Kabinett kann hier gegenüber dem Parlament den Vorteil der „inneren Linie“ nutzen. Und gerade die Tatsache, dass es nicht öffentlich tagt – ein Rest älterer Politik in moderner Umgebung! –, kann hier von Nutzen sein, weil heftige Debatten, Niederlagen, Verletzungen, wie sie leicht bei der Bildung des öffentlichen Willens bei den Beteiligten entstehen, den Augen der Öffentlichkeit entzogen bleiben.

4. Ein solches Kabinett, wie ich es hier einigermaßen idealtypisch schildere,³⁰ kann auf plötzlich Einbrechendes, Unvorhergesehenes, auf neue Ereignisse, neue Lagen – Naturkatastrophen, Entführungen, Terror – abgestimmt und flexibel reagieren. Es kann seine Rolle als Krisenmanager wahrnehmen – ist es doch der beweglichste, aktionsfähigste Teil des „government“. Diese Rolle des unmittelbar und schnell Agierenden und Reagierenden, des *Handelnden* par excellence kann im Zweifel keine der anderen Staatsgewalten übernehmen. Wenn irgendwo, so zeigt sich hier, dass Regierung mehr heißt als Gesetzesvollzug.

Regieren ist ja nie einfach Exekutieren dessen, was normativ schon festliegt und in zahlreichen „Anwendungen“ erprobt ist. Es ist immer auch ein – oft mühsames – Wegesuchen im Ungewissen. Es geht um Antworten auf bedrängende Notlagen, um die Prävention von Angst und Lähmung im Gemeinwesen, um die Verbreitung von Sicherheit durch entschlossene Führung, kurz um die erfolgreiche Bewältigung von Mißstimmungen, Krisen, Notlagen.

Durch erfolgreiches Krisenmanagement kann die Kabinettsregierung ein psychologisches Kapital anhäufen, das ihr dann auch im Alltag, im Normalgang der täglichen Geschäfte zugutekommt.

30 Ich gehe vor allem auf die Arbeit der Kabinette unter den Bedingungen der Parteiendemokratie nicht eigens ein – das wäre ein gesondert zu behandelndes Thema. Auch hier gibt es ein Gefälle zwischen den angelsächsischen Demokratien, die dazu neigen, Legislative und Exekutive im parlamentarischen Regierungssystem mehr oder minder lückenlos kurzzuschließen – siehe Anm. 21 – und den kontinentalen Traditionen, welche den – relativen – Eigenstand der Kabinette gegenüber den Parlamenten und den Parteien stärker betonen.

Hier zieht ein Kabinett seinen Vorteil aus seiner Kleinheit und seinem Wochen- und Stundentakt. Der gleichmäßige Zeitrhythmus, in dem das Kabinett zusammentritt, die Regelmäßigkeit, mit der beraten und entschieden wird, die Normalität des Geschäftsgangs – das alles wirkt beruhigend und nährt die Überzeugung, auch die ungewöhnlichsten Vorfälle ließen sich am Ende durch Routine bändigen. So ist die Kabinettsregierung – und keineswegs nur ihre Spitze – der sichtbarste Adressat für die Wünsche und Erwartungen des Publikums, der Punkt, auf den die geheimen oder lauten Wünsche der Bürger angesichts drängender Notlagen – „Tut doch endlich etwas!“ – abzielen.

5. HEUTIGE PROBLEME

Wenden wir uns zum Schluss den heutigen Problemen der Kabinettsregierung zu. Sie bilden ein breites Spektrum, aus dem ich nur einige Ausschnitte herausgreifen kann.

Zunächst: Wie hat sich die Kabinettsregierung in den Umschwüngen und Umbrüchen der letzten Jahrzehnte behauptet? Die Bilanz ist nicht schlecht.³¹ Zwar könnte es scheinen, als habe in

31 Einen Überblick über die west-, süd- und nordeuropäischen Staaten gibt das handbuchartig gestaltete Werk *Cabinets in Western Europe*, ed. by Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel, London-New York² 1997. Die einzelnen Artikel behandeln die Kabinettsbildung, die Führungs- und Entscheidungsstrukturen, die Stabilität oder Instabilität des Ganzen – aufschlussreich für unser Thema ist besonders das jeweils in der Mitte stehende Kapitel *Cabinet Life*. In mehreren Artikeln – noch nicht in allen – zeichnet sich ein deutlicher Übergang von einer statischen zu einer dynamischen Betrachtung des Kabinetts ab: Kabinette erscheinen weniger als Institutionen denn als Versammlungen von Personen mit ihren Menschlichkeiten. Zur angestrebten Methodik bemerkt Ferdinand Müller-Rommel in seinen „Concluding Remarks“: „In sum, we argue that systematic research on cabinet government has to adopt the individual cabinet as a unit of analysis. On this basis, and in the second place, a ‘framework for contextual mapping’ has to be adopted, in which the functioning of cabinet government can be analysed according to

Europa in jüngster Zeit die Präsidialdemokratie gegenüber dem britischen System an Boden gewonnen – als habe sie gewissermaßen ihren früheren europäischen Rückstand aufgeholt. In den sechziger Jahren standen Frankreich und de Gaulle mit ihrer neuen Präsidialverfassung noch fast allein da. Inzwischen hat sich das präsidiale Element auch in anderen europäischen Ländern verstärkt. Zuletzt hat die Osterweiterung der EU im Jahr 2004 mit Polen, Tschechien und der Slowakei drei Präsidialstaaten in die Union gebracht – und man darf daran erinnern, dass auch die Verfassungen der Altmitglieder Italien, Irland und Finnland präsidiale Elemente aufweisen.

Jedoch: in keinem dieser Länder – Frankreich eingeschlossen – hat die Präsidialdemokratie das etablierte Kabinettsystem beseitigt oder an den Rand gedrängt. Nur in seltenen Fällen musste ein Premier vor einem Präsidenten den Rückzug antreten,³² nirgends sind Minister zu Staatssekretären abgestuft worden, nirgends wurden Kabinettsberatungen zu beiläufigen Veranstaltungen, „pleasant affairs“ – wie in den USA seit langem.³³ Im Gegenteil, man fand überall Lösungen, welche die Substanz des Kabinettsystems erhielten – manchmal elegante, manchmal schwierige Lösungen (der aparteste Fall ist die alle Parlaments- und Partei-Regeln überspielende französische „Cohabitation“).³⁴ Heute kann man feststellen,

six dimensions – a historical dimension; an institutional dimension; a political dimension; a social background dimension; a dimension of minister's role perception; and a dimension of prime-ministerial leadership“ (275 f.).

In der Einleitung (1–17) entwickelt Jean Blondel vergleichende Perspektiven einer westeuropäischen „Kabinettslehre“. Historisch zutreffend erscheint hier die Kabinettsregierung als ein „common Western European experience“. Es wäre zu wünschen, dass der Band in künftigen Auflagen auf Mittel- und Osteuropa und auch auf außereuropäische „Kabinettsländer“ ausgedehnt wird.

32 So in jüngster Zeit (Juli 2006) der polnische Premier Kazimierz Marcinkiewicz, der – angeblich wegen zu großer Europafreundlichkeit – abgelöst und durch Jaroslaw Kaczynski, den Zwillingsbruder des Präsidenten Lech Kaczynski, ersetzt wurde.

33 Fraenkel (wie Anm.1), 262. Als „pleasant affairs“ bezeichnete Harold Ickes, unter Roosevelt zwölf Jahre lang Leiter des Innendepartments, die Sitzungen des damaligen amerikanischen Kabinetts.

34 Rainer Grote, *Das Regierungssystem der V. Französischen Republik. Verfassungstheorie und -praxis*, Baden-Baden 1995, 324 ff., 339 ff. Einzelheiten

dass sich von den europäischen Staaten in letzter Zeit allenfalls die Russische Föderation dem amerikanischen Präsidialsystem annähert hat: dort gibt es zwar noch einen Ministerpräsidenten und ein Kabinett, aber beide haben gegenüber dem Präsidenten längst kein eigenständiges Gewicht mehr.

Nur teilweise erfüllt haben sich die Prognosen, wonach die permanente Ausdehnung der Staatsaufgaben eine tiefgreifende Veränderung des Kabinettsystems auslösen, ja vielleicht sogar sein Ende herbeiführen könnte. Seit den sechziger Jahren wurden dazu in England, Frankreich, Deutschland zahlreiche Studien (und manchmal regelrechte Unheilsszenarien!) entwickelt. Man rechnete mit einer Kettenreaktion: stark gewachsene Politikfelder könnten, vermutete man, laufend neue Ministerien erzeugen (etwa für Planung, Umweltschutz, Frauenfragen, Verbraucherinteressen), die Vermehrung der Ministerien wiederum werde zwangsläufig zu immer größeren Kabinetten und zu einem zentrifugalen Auseinanderstreben der Ressorts führen – bis hin zu dem Punkt, an dem das Kabinett unüberschaubar, die Regierung selbst „unregierbar“ zu werden drohe.³⁵

In Großbritannien stellten Politikwissenschaftler damals besorgte Berechnungen an, wann das Kabinett für die beschränkten Räume in Downing Street zu groß sein würde – mit 25, 30, 35 Mann? Sie erwogen Abhilfe durch eine Vermehrung der Zahl der in England seit jeher üblichen „kabinettsfreien Minister“.³⁶ In Deutschland diskutierte man die Auslagerung längerfristig angelegter Aktivitäten der Politik in Ämter außerhalb der Ressorts – gleichzeitig wurden neue Koordinierungsinstrumente für die Regierungszentralen ent-

über die lange Geschichte „freundlicher“ und „feindlicher“ Kohabitationen in Frankreich sind abrufbar in: *La documentation française* (Ausgabe 2006); dort wird die Kohabitation definiert als „coexistence d'un chef de l'État élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée“ (Jean Massot).

35 Guter Überblick über die damalige Diskussion: Theo Stammen (Hrsg.), *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt 1967; Wilhelm Hennis, *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, München 1968.

36 D.N. Chester, *Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung*, in: Stammen, *Strukturwandel* (wie Anm. 35), 94–108 (100).

wickelt und ausgebaut: Rahmenplanungen, personelle Verflechtungen, wechselseitige Serviceleistungen, gemeinsame Pressepolitik, politische Erfolgskontrolle.³⁷ Eine besondere Rolle spielte die nach Adenauer unter Erhard neuentdeckte Richtlinienkompetenz, die manche Reformer zum Hebel einer neuen übergreifenden Regierungstechnik machen wollten – offensichtlich eine Überforderung.³⁸

Tatsächlich sind in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern Europas die Regierungszentralen zu hochgerüsteten, personalintensiven Schaltstellen aufgestiegen. An die Stelle der Integration durch Dialog im Kabinett trat damit vielfach wieder das alte Muster der Weisungen durch die Zentralinstanz. Die Zentralen profitierten dabei von der rasanten Entwicklung der Technik und der Medien: Konferenzschaltungen können im Notfall das physische Zusammenkommen in einer Kabinettsrunde ersparen – und die Medien wenden ihre Aufmerksamkeit leichter dem Spitzenmann oder der Spitzenfrau zu als einem kollegialen Gruppenbild.³⁹

Der Trend zur zentralen Steuerung hält auch heute noch in vielen Ländern an. Im ganzen aber hat er wohl inzwischen seinen Höhepunkt überschritten. Die schleichende Deformation des Kabinettsystems, das Hinübergleiten in quasi-präsidiale Formen stößt in der Öffentlichkeit zunehmend auf Kritik. Am deutlichsten ist das mittlerweile in England, dem Mutterland des Kabinettsystems, zu spüren. So sieht Clare Short, die im Mai 2003 unter Protest das Kabinett Blair verließ, das Problem in der zunehmenden Zentralisation der Macht in den Händen des Premierministers und in der wachsenden Zahl parlamentsferner Berater, die Entscheidungen im privaten Kreis und ohne öffentliche Diskussion treffen. Ihr Fazit: „... there is no real collective responsibility because there is no collective, just diktats in favour of increasingly badly thought through

37 Knoll, Bundeskanzleramt (wie Anm. 28), 411 ff.; Hennis (wie Anm. 35), 81 ff.

38 Siehe Anm. 26.

39 Heinrich Oberreuter, Medien und Demokratie. Ein Problemaufriß, in: Karl Rohe (Hrsg.), Politik und Demokratie in der Mediengesellschaft, Baden-Baden 1997, 11–24; Andreas Dörner, Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, Frankfurt 2001; Christian Schicha und Carsten Brosda (Hrsg.), Politikvermittlung in Unterhaltungskontexten. Medieninszenierungen zwischen Popularität und Populismus, Münster 2002.

policy initiatives that come from on high ... we have the powers of a presidential-type system with the automatic majority of a parliamentary system.“⁴⁰ Mehrfach musste Tony Blair sich in den letzten Jahren von selbstgewählten Beratern trennen oder auf größere Distanz zu ihnen gehen. Mehrfach gelobte er, sich wieder seinen Kabinettskollegen mehr zu widmen und die Regeln des gemeinsamen Spiels zu beachten – doch inzwischen ist die Zahl seiner Freunde in der Kabinettsrunde klein geworden.⁴¹

Inzwischen stoßen die Aspirationen der Zentralen überall in Europa auch an finanzielle Grenzen. Ist es wirklich nötig, in Kanzlerämtern und Staatskanzleien personelle Miniatur-Kabinette aufzubauen, um die Regierungsvorgänge instrumentell vor- und nachzuspielen und die Ressorts durch detaillierte Weisungen zu gängeln? Was soll das Misstrauen selbst gegenüber leistungsfähigen und -willigen Ressort-Verwaltungen? Was sollen Verträge mit Unternehmensberatern – meist flüchtigen, sich wieder rasch entfernenden Gästen –, während die Ministerien in ihren Apparaten über einen beachtlichen, dauerhaften, über Jahre hin abrufbaren Sachverstand verfügen, den man vielfach nur unzureichend nutzt? Der Streit um die 170 Beraterverträge der früheren Bundesregierung im Jahr 2005⁴² war ein heilsames parlamentarisches Mene-

40 Zit. bei Michael Foley, *Presidential Attribution as an Agency of a Prime Ministerial Critique in a Parliamentary Democracy: The Case of Tony Blair*, in: *British Journal of Politics*, vol 6 (2004), 292–311 (298).

41 Anlässlich des (zweiten) Rücktritts von Sozialminister Blunkett im Herbst 2005 mokierte sich Oppositionsführer Howard, Blair habe seinen letzten Verbündeten im Kabinett verloren und sei nun eine „lahme Ente“ (Neue Zürcher Zeitung vom 3. 11. 2005).

42 Er wurde ausgelöst durch den Bundesrechnungshof, in dessen Visier die Verträge geraten waren. Leider werden die Fehlentwicklungen, die hier sichtbar werden, bis heute in der Öffentlichkeit kaum richtig eingeschätzt. Sie haben ihren Grund in einer doppelten aktuellen Tendenz: Auf der einen Seite drängen Unternehmensberater – die ja eigentlich, wie der Name sagt, Unternehmen beraten sollen – vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Baisse zum Staat und zur Staatskasse; der Staat wiederum, seit Jahren auf Umbau, Reform, „Verschlankung“ fixiert, sucht bei diesem schwierigen Unternehmen lieber den externen als den internen Sachverstand, da er oft den eigenen Behörden und Beamten misstraut („die werden sich doch nicht selbst abschaffen!“). Beide Tendenzen steigern sich gegenseitig; sie passen zu einer Zeit, in der sich der Staat am liebsten „privat“, als kundenfreundliches, nachfragendes Unter-

tekel – es ist zu hoffen, dass künftig wieder mehr Vorsicht geübt wird, dass man die eigene Verwaltung neuentdeckt und sie wie früher arbeiten lässt.

Wenn sich die Regierungschefs in diesem Sinn künftig stärker zurücknehmen sollten (einige Anzeichen gibt es) – regenerieren sich dann auch die Ressorts und ihre Leiter? Das ist gewiss kein automatischer Prozess. Doch einige Beobachtungen sprechen dafür, dass sich in jüngster Zeit auch die Ebene der Ressorts, der Ministerien, der Verwaltung zu erholen beginnt.

Da und dort ist in den Ressorts nach einer Zeit der Zurücksetzungen ein neues Selbstbewusstsein gewachsen. Es hat zu tun mit Erfahrungen der fachlichen *Leitung* – also mit dem, was den Ressortchef von dem – im allgemeinen ressortfreien – Regierungschef unterscheidet. Ressortleiter sind Politiker und müssen über eine entsprechende Stellung in ihrer Partei verfügen. Daran führt in einer Parteiendemokratie kein Weg vorbei. Sie sind aber auch Fachleute, Spezialisten – oder werden es im Lauf der Zeit. Nun gibt es heute überregionale Fachkonferenzen in Fülle – im nationalen, im europäischen und internationalen Rahmen. Hier vernetzen sich die Spezialisten weltweit mit anderen Spezialisten. Und nirgends sind sie freier von Kabinettszwängen als hier.

„Das Verschwimmen der Grenzen von Außen- und Innenpolitik auf der europäischen Ebene“, schreibt Georg Hermes, „hat dazu geführt, dass heute innerhalb eines Kabinetts neben dem Regierungschef und dem Außenminister in der Regel alle Fachminister innerhalb des Ministerrates Europapolitik betreiben. Deren Koordinierung und Gleichrichtung innerhalb des Kabinetts durch die Richtlinienkompetenz oder durch Kollegialentscheidungen wird immer schwieriger. Häufig geht es im Rahmen der Europapolitik im Kabinett nur noch um die Bestätigung bereits getroffener Entscheidungen.“⁴³ Minister sind also keineswegs ohnmächtig, wenn es gilt, sich gegen Gleichschaltung von oben zu wehren und

nehmen gibt – und beileibe nicht als etwas Hoheitliches, Entscheidendes, Befehlendes.

43 So Georg Hermes in seinem Kommentar zu Art. 65 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar in 3 Bänden, 2. überarbeitete., aktualisierte. und erweiterte Auflage (2004 ff.), 1224–1247 (das Zitat 1229).

auf der selbständigen Führung der Geschäfte zu beharren. Sie gewinnen heute ihr Profil nicht mehr allein im Kabinett, dem sie angehören, sondern auch in vielen überregionalen Verbindungen und Netzwerken.

Dies alles müsste dazu führen, Idee und Funktion der Kabinettsregierung als eines spannungsreichen Ensembles mit Widerlagern und Bindekräften unter heutigen Bedingungen neu zu bedenken und zu beleben. Das wäre eine lohnende Aufgabe für politisch Tätige aller Art – vor allem aber für eine neue Generation von Kabinettschefs und -chefinnen, die der Verführung monarchischer oder technokratischer Allgewalt abgeschworen haben und die bereit sind, sich desto intensiver dem Motivieren und Anfeuern ihrer Kollegen zu widmen. Das ist allein mit „Richtlinien der Politik“ noch nicht getan, denn noch einmal: es war eine Illusion der Vergangenheit, dass sich aus diesem Wort ein ganzes Repertorium von Regierungstechniken entwickeln ließe, die im Zweifel unfehlbare Wirkung entfalten. So groß ist die „normative Kraft des Normativen“ (Konrad Hesse) – obwohl sie durchaus existiert – nun einmal nicht. Aber ein kluger und beherzter politischer Kopf könnte doch versuchen, durch kollegiale Einfühlung aus einem Kabinett jene Dynamik herauszuholen, dem das cabinet-government seine Qualität und seinen historischen Erfolg verdankt. Warum verstehen so wenige Spitzenpolitiker, im Team zu arbeiten?

Zuletzt: Woran erkennt man, dass jemand *führen kann*? Dafür gibt es keine Regeln. „... auf der Straße ruft plötzlich jemand: ‚Leute, kommt her!‘ Jemand sagt das – und nichts passiert; ein anderer sagt das, und alle kommen. Das ist dieses Fluidum, diese Energie, einer kann Leute leiten, ein anderer nicht.“⁴⁴

Dies sagt nicht ein Politiker – das Zitat stammt von dem Dirigenten Mariss Jansons. Es gilt aber analog auch für die Politik. Auch ein Kabinett braucht Dirigenten – inspirierende Köpfe, nicht bloße Taktschläger. Nur durch sie kommt es in Fahrt. Bagehot meinte, ein Kabinett sei imstande, eine ganze Nation zu erziehen.

44 Mariss Jansons, Ein schöner Auftakt für 2006. Der Dirigent Mariss Jansons über sein Herz, die Wiener Philharmoniker und das Neujahrskonzert, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 1. 1. 2006.

Darüber kann man streiten. Es ist aber schon viel, wenn ein Kabinett Führungswillen entwickelt und erfolgreich und mit öffentlicher Zustimmung zu führen weiß – in die richtige Richtung, wie alle hoffen und erwarten.