

Süddeutsche Zeitung, Sa./So., 17./18. August 1985, Nummer 188

Tilo Schabert

Das Paradox der Macht

Anmerkungen zur Regierungspraxis in Washington, Paris und Bonn

Wir wissen, wer im Weißen Haus, im Elysee, im Bundeskanzleramt regiert: der amerikanische, der französische Präsident, der deutsche Bundeskanzler. Ihre Gesichter, ihre Namen sind wohlbekannt. Wir wissen, welche Funktion sie im politischen System ihres Landes versehen. Wir wissen, daß sie über alles verfügen, was sie zum Regieren benötigen: das Mandat der Wähler, Unterstützung durch die Gesellschaft und die Institutionen des Regierungswesens, einen Stab von Mitarbeitern, modernste Informations- und Kommunikationsmittel, einen Amtssitz. All dies wissen wir, und doch wissen wir von der Sache des Regierens sehr wenig, wenn wir nicht mehr als „all dies“ wissen.

Was wirklich wissen wir, wenn wir wissen, daß im Weißen Haus der amerikanische Präsident regiert? Stellen wir uns die Situation konkreter vor. Am Schreibtisch im Oval Office sitzt eine einzelne Person. Der amerikanische Präsident. Nemen wir an, es sei sein erster Tag im Amt. Noch ist für ihn alles neu. In der Person am Schreibtisch stauen sich politische Energie und große gesellschaftliche Pläne. Dem Präsidenten gehört die Macht, welche die amerikanische Verfassung ihm gibt. Der Präsident führt die Regierungsgeschäfte der Vereinigten Staaten. Und nun will diese Person am Schreibtisch im Oval Office die Vereinigten Staaten regieren.

Am 4. März 1933 beispielsweise bestand eine solche Situation. Franklin D. Roosevelt hatte gerade den Amtseid als Präsident geleistet, befand sich nun im Oval Office und wollte am Entwurf seiner Regierungserklärung arbeiten. Er konnte es nicht. Sein Vorgänger, Herbert C. Hoover, hatte alles ausgeräumt. Die Schubladen im Schreibtisch waren leer, es ließ sich kein Blatt Papier, kein einziger Bleistift finden. Roosevelt, gehbehindert und allein im Raum, rief durch die offene Tür den Gang hinunter, jemand solle ihm Schreibzeug bringen. Es dauerte einige Zeit, bis ihn jemand hörte und dem Präsidenten der Vereinigten Staaten die ersten Instrumente des Regierens besorgte: Papier und etwas zum Schreiben.

Roosevelts Nachfolger, Harry S. Truman, konnten acht Jahre Amtszeit nicht von der Macht des Präsidenten überzeugen. Schon Monate vor seinem Ausscheiden aus dem Amt bedauerte er seinen Nachfolger: „Hier wird er sitzen und er wird sagen: „Tut dies! Tut jenes und es wird nichts passieren.“

Sicher: die Macht des amerikanischen, des französischen Präsidenten, des deutschen Bundeskanzlers, sie gibt es. Aber es gibt sie auf zwei ganz verschiedene Weisen. Durch die jeweilige Verfassung sind jeder dieser Regierungsfiguren bestimmte Machtbefugnisse übertragen, die in einzelnen Artikeln formell festgelegt und übrigens enger sind als man gemeinhin glaubt. Von dieser *formellen* Macht hebt sich ein erheblich größerer Machtbezirk ab: *die Wirklichkeit der Machtausübung*.

Der erste Bundeskanzler, Konrad Adenauer, dehnte seine formelle Macht zu einer so umfassenden *personalen* Macht aus, daß die Republik, die er regierte, als Kanzlerdemokratie bezeichnet und ihm von Kritikern entgegengehalten wurde, er regiere wie ein Alleinherrscher. Der Nachfolger, Ludwig Erhard, erbte zwar das Amt, aber nicht die Adenauersche Macht; und er vermochte es nicht, dieselbe personale Macht aufzuspannen. Und wieder traten Kritiker der Kanzlermacht auf. Dieses Mal aber war ihnen der Kanzler nicht zu stark, sondern zu schwach. An seiner Amtsmacht gemessen, aktualisierte Erhard jedoch sehr wohl eine gewisse personale Macht; er vermehrte die formelle Macht seines Amtes durch die wirkliche Macht seiner Person in diesem Amt; an der Machtfülle Adenauers gemessen, aktualisierte Erhard hingegen eine beträchtlich geringere personale Macht; er verminderte also die Kanzlermacht durch die Ausübung seiner Macht als Kanzler. Die Macht eines Bundeskanzlers ist nicht konstant. Sie ist etwas Unbestimmtes, Unbeständiges, Fließendes. Sie gibt es einmal mehr und einmal weniger - je nach der Intensität, mit der die Person, die Kanzler ist, Macht als Kanzler aktualisiert.

Wirklich Bundeskanzler, wirklich Präsident im Elysee oder im Weißen Haus zu sein - wie wenig hierbei selbstverständlich ist, dies erfuhr Roosevelt im Moment seines Machtantritts: wie sollte er in einem Weißen Haus, das leergeräumt war, regieren? Wie sollte er überhaupt regieren?

Meister der Regierungskunst wie Roosevelt, Adenauer, de Gaulle regierten, indem sie zuallererst in das Innere ihrer Regierung hineinregierten. Als Strategen einer Machtfülle, die ihre formellen Befugnisse weit überstieg, waren sie immer in hohem Maße mit ihrer Macht beschäftigt. Sie verwendeten viel Zeit und Energie auf die Organisation ihrer Macht, auf den Machtapparat der sie trug - weil sie sonst sehr rasch in ihre bloße Amtsmacht zurückgefallen wären. Sie beherrschten viele jener Personen und Institutionen, die verkürzt „Regierung“ heißen, und schöpften daraus die personale Macht, die sie besitzen mußten, damit sie durch diese Regierung das Land draußen wirklich regieren konnten.

Denn einem Inhaber personaler Macht, also dem Inhaber von wirklicher Macht, die größer ist als seine formelle Macht, entgleitet die größere Macht, wenn er sie nicht fortlaufend erneuert. Seine personale Macht ist nicht durch Amtsmacht, sondern allein durch ihn begründet worden, und allein durch ihn existiert sie fort. Um die Machtfülle, die er für sich aktualisiert hat, zu halten, muß er mehr als bloß ihr Inhaber sein: Er muß vor allem ihr Schöpfer sein, der sie stets neu erzeugt. Regierungsmacht ist ein Prozeß der Machtschöpfung. Eine Regierung ist daher alles andere als nur die Agentur des Politikers. Sie ist selber eine Sache der Politik, ihr erstes, und, in gewissem Sinne, ihr wichtigstes Produkt.

Die Machtschöpfung setzt schon in dem Feld der Informationen, an, aus welchen der Inhaber von Regierungsmacht sein politisches Wissen gewinnt. Man könnte meinen, daß sein Amt insofern gut organisiert sei, als Mitarbeiter aus der Masse der ständig angesammelten Informationen das herausfiltern und zu einer handgerechten Vorlage verarbeiten, was für ihn an Information relevant ist. Dies wäre ein Irrtum. Denn jede Information am Hofe der Macht bezweckt etwas Politisches. Der Inhaber exekutiver Macht wird schnell zum Gefangenen des Informationssystems in seinem Amt, wenn er dasselbe nicht beharrlich durchbricht und seine Arbeitsweise darauf anlegt, in der Gewinnung seiner Informationen unabhängig und darüber hinaus fähig zu sein, das, was er von einer Informationsquelle weiß, durch eine andere kontrollieren zu können.

Bundeskanzler Adenauer griff zu dem Verfahren, die Informationen, die er erhielt, von allen Intentionen ihrer Überbringer dadurch abzutrennen, daß er diesen keine Gelegenheit bot, über den Eindruck, den das Mitgeteilte auf ihn machte, etwas Wesentliches zu erfahren. Er hörte seinen Besuchern aufmerksam zu, nahm alles auf, was man ihm sagte - und schwieg sich weitgehend darüber aus, was er von all diesem hielt. Seine Besucher verließen ihn, ohne zu wissen, ob und, wenn ja, mit welchem Ergebnis sie ihn „beeinflußt“ hatten.

Präsident Roosevelt bezog nicht nur sein Wissen aus einer Vielzahl verschiedener Informationskreise. Er benutzte auch immer mehrere für eine Sache zugleich. Daher konnte er gewöhnlich zu jedem Bericht, den er zu einer bestimmten Angelegenheit erhielt, aus einem oder mehreren anderen, aber komplementären Berichten noch, weitere Informationen hinzufügen und so den jeweiligen Berichtersteller der unvollständigen oder gar fehlerhaften Arbeit, überführen. Die Berichtersteller konnten oft nichts dafür, hatte Roosevelt doch alles von vornherein so arrangiert, daß sie sich in dem Netz verheddern mußten, das er über sie mit seinen vielen, sich überschneidenden Informationskreisen zog.

Andere Personen zu dem zu bewegen, was man selber will - dies ist überhaupt das zentrale Problem einer Strategie der Machtschöpfung. Wer regiert, kann nie ohne andere regieren - oder er beherrscht nur noch Details und nicht mehr das Ganze. Jimmy Carter kümmerte sich um alles und jedes und blieb darob weitgehend machtlos im Amt des Präsidenten. Ein Kanzler oder ein Präsident muß die Verantwortung und die Kompetenzen für seine Regierungsgeschäfte verteilen, aber er muß sie so verteilen, daß er in allem regiert, auch wenn für ihn viele andere im einzelnen „regieren“.

Präsident Eisenhower gliederte seine Mitarbeiter zu einer doppelten Struktur der Kompetenzverteilung. Einerseits übertrug er an einzelne ganz offen Regierungsverantwortung; dadurch entstand die äußere Struktur einer Machtdelegation. Andererseits zog er einige wenige Mitarbeiter dazu heran, alle anderen bei der Arbeit diskret zu beobachten und zu überprüfen; dadurch entstand die innere - und weit weniger sichtbare - Struktur einer Machtkonzentration.

Kanzler Adenauer schottete die Personen, die ihm regieren halfen, systematisch voneinander ab; die dienstlichen Arbeitsvorgänge waren so geregelt, daß sie alle auf Adenauer zuliefen und daher niemandem so recht einen Grund gaben, mit jemandem anderen zu kooperieren. Die Kompetenzen waren verteilt, aber im Vollzug derselben hielt jeder jeden anderen auf Distanz, oder er überschritt seine Kompetenzen; sich mit anderen zu verständigen, war allein Adenauers Privileg. Er regierte, und die ihm regieren halfen, halfen ihm, daß nur er regierte.

Roosevelt wiederum zog um sich Kreise, zahllose Kreise von Kompetenzen, die sich überschneiden und überlagerten; ein chaotisches Gewirr. Keiner, der ihm regieren half, entkam diesem Gewirr; jedem würde ein Kompetenzbereich zugeteilt, den die Bereiche anderer durchdrangen, nur wußte dieser oft längere Zeit nicht, daß es sich so verhielt, und wenn er es erfuhr, war er sich meistens immer noch ungewiß, wie viele Kreise er störte und wessen Kreise es waren. Darüber hinaus drückte sich Roosevelt häufig sehr undeutlich aus, wenn er jemandem die Verantwortung in einer bestimmten Sache übertrug; um überhaupt handeln zu können, mußten seine Mitarbeiter den Umfang ihres Handelns selber abstecken; dabei stießen sie unweigerlich gegeneinander - und genau dies hatte Roosevelt bezweckt: Wer sich durchsetzte, gehörte zu den Fähigen, die er aufspüren und an sich ziehen wollte, und überdies verhalfen ihm die Konflikte

unter seinen Mitarbeitern dazu, gegenüber allen der überlegene Vermittler und Schiedsrichter zu sein.

Wenn die Macht des Regierens auf viele andere in einer Weise verteilt werden soll, daß diese im , einzelnen „regieren“, man selbst aber in allem regiert - dann gibt es ganz bestimmte Personen, mit denen diese Strategie der Machtschöpfung besonders gut gelingt. Es sind die Freunde des Regierenden. Freunde rebellieren nicht, wenn sie in die Pflicht genommen werden. Einem Freunde kann man viel mehr antun, als man einem Fremden je antun könnte. Und Freunde haben sich längst entschieden, wer von ihnen der Erste ist, bevor dieser der Erste im Staate wird. Auch Freunde müssen beherrscht werden, wenn man mit ihnen regiert, «aber sie können nicht anders regieren als man will - sie wären sonst keine Freunde.

François Mitterrand regiert Frankreich, er regiert Frankreich im Elysee, und er regiert Frankreich im Elysee mit seinen Freunden. Es sind nicht wenige, ihre freundschaftlichen Bande mit Mitterrand sind differenziert, und sie haben ganz verschiedene Rollen inne. Sie gliedern sich auf in mehrere Freundeskreise, die sich teilweise überlagern und deren Zusammensetzung sich häufig verändert. In ihrer fließenden Konfiguration gibt es nur ein beständiges Element, das ist Mitterrand selbst, der jeden dieser Kreise als der Mittelpunkt der ihnen gemeinsam ist, konstituiert.

Eine derzeitige Momentaufnahme der *gens Mitterrandia* ergibt folgendes Bild: Zum Kreis der ältesten Freunde Mitterrands gehören im Elysee Guy Penne, der für den außenpolitisch überaus bedeutsamen Bereich der französischen Afrikapolitik, und Charles Salzmann, der für Meinungsumfragen und Gesellschaftsanalysen zuständig ist, sowie François de Grossouvre, der bis zum 1. Juli 1985 hauptamtlich mit besonderen, meist geheimen Aufgaben betraut war, und diesen seitdem „nur“ noch als Freund Mitterrands nachgeht, dessen *Alter ego* er überdies ist. Andere Mitglieder dieses Kreises, die zuvor im Elysee gearbeitet haben, sind mittlerweile an wichtigen Außenstellen der Regierung Mitterrand tätig: André Rousselet bei Havas, einer Agentur für das private Fernsehen; Paul Guimard bei der Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, einer Art Medienkommission; Paul Legatte beim Conseil Constitutionnel, dem französischen Verfassungsrat; Pierre Nicolay beim Conseil d'Etat, dem Staatsrat.

Weitere Außenbeziehungen des Elysee, sowohl in Frankreich als auch im Ausland, werden von Mitgliedern der Familie Mitterrands betreut: von Mitterrands Sohn Jean-Christophe (der eine Zeitlang im Elysee angestellt war), den Brüdern Jacques und Robert Mitterrand, der Schwester Geneviève Delachenal, dem Neffen-Jacques Landry. Ein anderer Kreis Mitterrandscher Freunde setzt sich aus Personen zusammen, die Regierungsgämter bekleiden oder sich mit dem Staatschef im Elysee als Privatpersonen treffen, um politische Angelegenheiten zu beraten - und zu entscheiden. Zu diesem Kreis zählen: Jack Lang, der französische Kulturminister, Georges Beauchamp, der schon genannte André Rousselet, Patrice Pelat, François Dalle, Christine Gouze-Renal, die Schwester von Mitterrands Frau Danielle, sowie Roger Gouze, deren Bruder.

Auch der Schwager Mitterrands, Roger Hanin, ist am Prozeß des Regierens beteiligt, im letzteren wie in einem weiteren Kreis, der sich insoweit noch mehr in den persönlichen Bereich erstreckt, als er sich in Mitterrands Privatwohnung in der Rue de Bièvre versammelt. Neben Roger Hanin gehören diesem Kreis unter anderem an: Irène Dayan, die Frau eines verstorbenen, sehr engen Freundes Mitterrands, Jean Riboud von der großen Industriefirma Schlumberger, die schon

erwähnte Christine Gouze-Renal, Roland Dumas, der derzeitige Außenminister, sowie Jean-Noel Jeanneney, der Intendant von Radio France.

Jedes Jahr an Pfingsten trifft sich Mitterrand bei Cluny mit Freunden zu einer längeren Wanderung, einem politisch-persönlichen Ritual, das fast schon so legendär ist wie die machthütende Einsamkeit de Gaulles in Colombey-les-deux-Églises. Zu diesem Kreis gehören Charles Hernu, der französische Verteidigungsminister, und Kulturminister Jack Lang.

Und im Elysee selber hat sich Mitterrand außer mit seinen älteren Freunden noch mit einem größeren Kreis von jüngeren Mitarbeitern umgeben, mit denen er das persönliche Vertrauen teilt, das politische Freunde füreinander haben. Im täglichen Regierungsgeschäft verwalten und wachen sie über die *arcana imperii* Mitterrandscher Macht: Jacques Attali, Jean-Louis Bianco, Michel Charasse, Jean-Claude Colliard, Jean Glavany, Michel Vauzelle.

Fließende Konfigurationen von Freundeskreisen formen die Regierungspraxis französischer und amerikanischer Präsidenten sowie deutscher Bundeskanzler. An dieser Feststellung ist nichts Schockierendes - es sei denn, man vergißt, daß schon seit langem die Kunst der Politik und die Kunst der Freundschaft miteinander verbunden sind und, früher wie heute, in vielfältigen Formen als Eines praktiziert werden. Doch die Regierenden im Weißen Haus, im Elysée, im Bundeskanzleramt haben während der letzten Jahrzehnte überdies die personale Einbindung ihres Regierens immer stärker ausgeformt und dadurch zusehends „regierungsähnlicher“ gemacht. Aus den fließenden Konfigurationen von Freundeskreisen entstanden, fließende Konfigurationen exekutiver Macht die beschrieben werden können als eine „zweite Regierung“.

Die zentralen Orte dieser Konfigurationen sind das Weiße Haus, der Elysee, das Bundeskanzleramt - Regierungsgebilde, die keine der jeweiligen Verfassungen vorsah. Ein Maß für die Bedeutung dieser Orte ist die Zahl derer, die dort beschäftigt sind. Sie hat sich anhaltend erhöht: beim Bundeskanzleramt von 111 Personen im Jahre 1949 auf 483 Personen im Jahre 1985. Die personelle Stärke des Elysee ist auf derzeit 744 Personen angewachsen. Und die Zahl der Personen, die im Weißen Haus arbeiten, hat in den letzten Jahren zwischen 500 und 600 geschwankt. Doch der amerikanische Präsident verfügt nicht nur über Mitarbeiter im Weißen Haus, sondern auch über all jene, die in den zahlreichen Ämtern, Beiräten und Behörden arbeiten, aus denen insgesamt das *Executive Office* des Präsidenten besteht. Dieses Office umfaßt fast 5000 Personen.

Auch der Bundeskanzler kann über sein Amt hinaus auf weitere Mitarbeiter zurückgreifen - im Bundespresseamt beispielsweise, in dem derzeit 720 Personen tätig sind. Die Angehörigen des Bundeskanzleramts und die des Bundespresseamts befinden sich, wenn sie ihre Situation *amtlich* erklären, in zwei getrennten Institutionen, von denen jede für sich eine Oberste Bundesbehörde ist. Wenn sie ihre Situation hingegen *politisch* interpretieren, wissen sie sehr wohl, daß sie sich in *einer* Konfiguration exekutiver Macht, der des Bundeskanzlers, befinden.

Die zentralen Orte der Konfigurationen exekutiver Macht sind in sich wieder in kleinere machtgeometrische Figuren gegliedert. So sehr sich Präsidenten und Kanzler in ihrem persönlichen Arbeitsstil unterscheiden, so erscheinen ihre engsten Mitarbeiter doch immer wieder in der Figur des „Kleeblatts“ oder des „Dreiecks“. Ebenfalls regelmäßig - soweit es hier Regelmäßiges gibt - nimmt jemand den Platz des *Alter ego* ein, der anderen Person, in der sich der Regierende so sehr geschützt weiß, daß man durch sie unmittelbaren Zugang zu ihm findet

Wieder andere Personen erscheinen in der Figur von Hoftheologen oder in der von Mandarinen, die ihre eigene, kleinere Machtoperation am zentralen Ort der Machtbetreiben.

Jeweils eine größere Anzahl von Mitarbeitern umfassen die Einheiten, die im Bundeskanzleramt „Referate“ oder „Gruppen“, im Elysee „Cabinets“ oder „Secretariats“ und im Weißen Haus „Offices“ heißen. Während diese Einheiten noch mehr oder weniger sichtbar sind, gehören die Gebilde, die sich aus den zentralen Orten in den zwischen- und außerinstitutionellen Raum hinaus erstrecken, schon größtenteils einer *Terra incognita* an. Und doch sind sie die bevorzugten Instrumente für Entscheidungen. Es sind geschmeidige Instrumente, die den Wendungen politischer Abläufe aufs engste angefaßt und doch in ganz unverfänglicher Weise eingesetzt werden können: ein Ausschuß für das und ein „Committee“ für jenes, ein solcher Rat und ein solcher „Conseil“, ein Ad-hoc-Gremium für dieses oder eine „Task force“ für jenes Problem. Wer immer zu diesen Gebilden eingeladen wird, aus denen setzen sie sich auch zusammen. Ihre Form ist flüchtig, ständig veränderlich. Sie umfassen Regierende quer durch die Institutionen des Regierungswesens - und nicht selten Personen von außerhalb.

An diesen Erläuterungen ist nichts Geheimnisvolles - es sei denn, man übersieht die Wirklichkeit allen Regierens: Personen. Denn das, was wir in verdinglichender Sprache „Regierung“ nennen, gibt es nicht. Was es gibt, sind Personen - Personen, die regieren.

In den konstitutionellen Regimen wie denen der Bundesrepublik, der Vereinigten Staaten und der Fünften Republik sind die Personen, die regieren sollen, in ein Paradox der Macht gestellt Sie sollen und können nicht allein regieren; durch die Verfassungen ist die politische Macht nicht auf einen oder wenige konzentriert, sondern auf viele verteilt: Macht soll - in den Worten Montesquieus - Macht begrenzen. Doch diese Zerteilung der Macht ist auch ein elementares Machthindernis: für eben die Personen, die regieren sollen.

Die Lösung, die amerikanische, französische Präsidenten, deutsche Bundeskanzler gefunden haben, war immer diese: der Entwurf von Regierungsmacht als personaler Macht und die Realisierung dieser personalen Macht in einer „zweiten Regierung“. Dieser Entwurf beruht auf dem personalen Element politischen Handelns. Die „zweite Regierung“ kann daher nie zur eigentlichen Regierung werden - sie wäre sonst wirkungslos. Doch ebenso wirkungsschwach wäre die institutionelle Regierung ohne die partiell verborgenen Konfigurationen exekutiver Macht Das Paradox der Macht kennt nur eine fortlaufende Lösung: das unendliche Spiel exekutiver Macht zwischen personaler Verborgenheit und institutioneller Offenbarung.