

# **Sektion „Regierungssystem und Regieren in der BRD“**

## **1. Bericht: Beiträge der Sektion zum DVPW-Kongress 2012 in Tübingen**

Für den diesjährigen DVPW-Kongress hat die Sektion zwei Veranstaltungen organisiert: das Panel „Repräsentation im Wandel“ und das Panel „Der deutsche Bundespräsident als politischer Akteur? Entwicklungen und Perspektiven“.

### **„Repräsentation im Wandel“**

D v

P w



Herbst 2012  
Nr. 147

Ziel des ersten Panels war es, wie Helmar Schöne (Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd) in seiner Begrüßung hervorhob, eine Situationsbeschreibung moderner Repräsentation mit ihren verschiedenen empirischen Facetten zu unternehmen. Schöne wandte sich gegen die vorschnelle Diagnose einer Krise der Repräsentation und schlug vor, mit dem Demokratiehistoriker John Keane und seinem Modell der „monitory democracy“ zu fragen, wie politische Repräsentanten ihre Arbeit in einem politischen System gestalten, in dem es weiter die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie - Parteien, Wahlen, Parlamente - gibt, die aber durch ein ganzes Netz anderer Institutionen ergänzt werden, die sich an der Herstellung allgemein verbindlicher Entscheidungen und der Kontrolle der Regierung beteiligen.

Alle drei Beiträge des Panels waren aktuelle Berichte aus laufenden Forschungsprojekten. Im ersten Beitrag stellte Marion Reiser (Goethe-Universität Frankfurt) ihre Forschungsergebnisse zur innerparteilichen Kandidatenaufstellung in Deutschland vor; einem Forschungsfeld, das in den 1970er Jahren bei Politikwissenschaftlern auf reges Interesse gestoßen war, für die Gegenwart aber neu ausgeleuchtet werden muss. Reiser fragte, nach welchen Merkmalen Direktkandidaten der Parteien ausgewählt werden. Gestützt auf Leitfadeninterviews und die teilnehmende Beobachtung in Nominierungskonferenzen identifizierte sie verschiedene Selektionskriterien: Die Kriterien für die Kandidatenauswahl unterscheiden sich, ob die Nominierung in einem sicheren Wahlkreis, einem umkämpften Wahlkreis oder einem aussichtslosen Wahlkreis erfolgt.

Roland Willner (Universität Hamburg) berichtete aus einem Forschungsprojekt, in dem er Abgeordnete der Hamburger Bürgerschaft nach den letzten Wahlen bei ihrer Parlamentsarbeit begleitet hat. Diese Wahlen waren durch ein neues - personalisiertes - Wahlrecht bestimmt. Willner fragte, ob und wie das neue Wahlrecht die Parlamentsarbeit beeinflusst. Abgeordnete würden sich unter den veränderten Wahlrechtsbedingungen stärker auf ihre Wahlkreise und die persönliche Profilierung vor Ort konzentrieren. Das bedeutet einerseits - wie von den Initiatoren der Wahlrechtsreform gewünscht - ein Zurückdrängen des Parteieneinflusses auf die Zusammensetzung des Parlaments, verändere aber auch die Parlamentskultur: Die fraktionsinterne Solidarität sei schwächer und die Abgeordneten würden die Arbeit in der Fraktion zugunsten der Wahlkreisarbeit vernachlässigen.

Elisa Deiss-Helbig (Universität Stuttgart) und Danny Schindler (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) stellten erste Ergebnisse des Projektes „Citizens and Representatives in France and Germany“ vor, in dem vergleichend nach der Funktionsweise der Wahlkreisrepräsentation in Deutschland und Frankreich sowie der Wahrnehmung der Bevölkerung gefragt wird. Das Projekt stützt sich auf teilnehmende Beobachtungen in Wahlkreisen, teilstrukturierte Interviews mit Abgeordneten und eine repräsentative Bevölkerungsumfrage. Im Kern zeigen die Ergebnisse für Deutschland, wie schon frühere ähnliche Projekte, dass von einer Krise parlamentarischer Repräsentation nicht die Rede sein kann: MdBs agieren im Wahlkreis als vielfach vernetzte Akteure, die vor Ort eine Fülle an Informationen aufnehmen, um sie in ihrer Tätigkeit im Parlament zu bearbeiten. Die Wahlkreisarbeit trage so zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion bei. Was die Bewertung der Wahlkreisarbeit durch die Bevölkerung angeht, zeige sich, dass die Leistungsbewertung des Parlaments schlechter ausfällt, desto größer die Differenz zwischen den Idealvorstellungen der Bürger und der perzipierten Wirklichkeit der Arbeit von Parlamentariern ist.

### **„Der deutsche Bundespräsident als politischer Akteur? Entwicklungen und Perspektiven“**

Zwar sind in den letzten Jahren einige Publikationen zur Rolle des Bundespräsidenten im politischen System Deutschlands erschienen, aber immer noch gilt, dass wir relativ wenig darüber wissen, welche Rolle das Staatsoberhaupt in der politischen Praxis tatsächlich



Herbst 2012  
Nr. 147



übernimmt. Diese Ausgangsbeobachtung und nicht zuletzt die Tatsache, dass der Bundespräsident noch nie das Thema einer Tagung der Sektion Regierungssystem und Regieren war, beeinflusste die Entscheidung, sowohl konzeptionelle als auch empirische Beiträge zur Funktion des Bundespräsidenten im politischen Prozess in einem Kongress-Panel zu versammeln.

Eröffnet wurde dieses Panel durch einen Vortrag von Roland Lhotta (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) mit dem Titel „Vom ‚Staatsnotar‘ zum ‚Schnäppchenjäger‘: Zu einer Re-Evaluation von Amt und Funktion des Bundespräsidenten“. In seinem Beitrag unternahm es Lhotta den Bundespräsidenten als politischen Akteur in einem komplexen System der Gewaltenteilung zu konfigurieren. Nach Lhotta genügt es eben nicht, den Bundespräsidenten als Staatsnotar zu verstehen, der in Zeiten stabiler parlamentarischer Mehrheiten lediglich im Hintergrund wirke. Vielmehr sei der Bundespräsident mit seinem Prüfungs- und Ausfertigungsverweigerungsrecht Teil des differenzierten Systems von checks and balances, das in Deutschland der parlamentarischen Mehrheit gegenübersteht. Eine angemessene Analyse des Amtes des Bundespräsidenten müsse folglich immer von einem differenzierten Gewaltenteilungsverständnis und einem komplexen Begriff von Repräsentation ausgehen.

Auch Marcus Höreth (Technische Universität Kaiserslautern) nahm seinen Ausgangspunkt beim breiten Spektrum von Rollenzuschreibungen, die zum Bundespräsidenten zu finden sind und die zwischen politischer Bedeutungslosigkeit und echter Macht schwanken. Höreth verwies zum einen auf die Prämissen, die den unterschiedlichen Rollenbeschreibungen zugrunde liegen: Nach der „Westminister-Logik“ sei der Bundespräsident ‚Grüß-August‘, nach einer „staatsrechtlichen Logik“ agiere er als Staatsnotar und nach der „Gewaltenteilungslogik“ sei das Staatsoberhaupt ein Vetospieler. Zum anderen plädierte er dafür, dem Bundespräsidenten die Rolle des (Mit-)Hüters der Verfassung nicht zu verweigern, da sich empirisch zeige, dass während großer Koalitionen die Kontrollmöglichkeiten des Verfassungsgerichts eingeschränkt seien. In Situationen, in denen der Weg zur abstrakten Normenkontrolle erschwert ist, sei die Rolle des Präsidenten als Vetospieler der Regierungsmehrheit durchaus wünschenswert.

Manuela Glaab (Ludwig-Maximilians-Universität München) rückte in ihrem Beitrag die Rolle der Bundespräsidenten als „public leader“ in den Mittelpunkt. Der politische Einfluss des Präsidenten gründe im Wesentlichen in der Chance, politisch-kulturelle Deutungsmacht zu entfalten. Daher sei es nötig, die öffentliche Präsenz verschiedener Staatsoberhäupter zu untersuchen und anhand ihrer kommunikativen Handlungsmuster, präsidiale Führungsstile zu bestimmen. Zu diesem Zweck analysierte Glaab die Antrittsreden sowie Schlüsselreden der Präsidenten Herzog, Rau, Köhler und Wulff. Es zeigt sich, dass die Präsidenten ihre Führungsrolle in der Öffentlichkeit in ganz unterschiedlicher Art und Weise wahrgenommen haben. Während Herzog („Der Motivator“) und Köhler („Der Unbequeme“) vor allem die Rolle des Impulsgebers erfüllten, betonten Rau („Der Bürgerpräsident“) und Wulff („Der Unvollendete“) stärker die Rolle des Integrators. Allerdings wird der Führungsstil nicht nur von den Präsidenten selbst bestimmt, sondern auch durch die Medienberichterstattung und die jeweiligen politischen Konstellationen während der Amtszeit.

Auch der abschließende Beitrag von Timo Grunden (Universität Gießen) legte den Fokus auf das Kommunikationsmanagement verschiedener Bundespräsidenten. Grunden präsentierte die Agenda einer vergleichenden Analyse des Politikmanagements der Präsidenten von Weizsäcker, Herzog und Rau. Die Frage, wie Bundespräsidenten ihr Amt praktizieren, lasse sich am besten in einem Dreischritt nachgehen: Erstens lohne der Vergleich der „Wahlkampfführung“. Weil die Kandidaten für das Bundespräsidentenamt sowohl einen innerparteilichen Nominierungswettkampf als auch einen öffentlichen „Wahlkampf“ um die Stimmen in der Bundesversammlung führen, stünde hier ein geeigneter Datenfundus zur Verfügung. Zweitens böte es sich an, das professionelle Kommunikationsmanagement der jeweiligen Amtsinhaber zu untersuchen. Wie gehen Präsidenten mit den Spielregeln und Inszenierungserfordernissen der Mediendemokratie um, damit sie Einfluss auf die Öffentlichkeit, die Regierung und das Parlament ausüben können? Drittens schließlich wäre nach den Versuchen der nicht-öffentlichen Einflussnahme auf Entscheidungen der Regierung zu fragen. Welchen regelmäßigen Konsultationen und politischen Praktiken lassen sich diesbezüglich beobachten?



Nach zwei gut besuchten Panels, an denen jeweils etwa 40 Teilnehmer/-innen anwesend waren, fand die Mitgliederversammlung der Sektion stand. Der alte Vorstand wurde entlastet und ein neues Sprecher/innen-Team gewählt.

Ein besonderer Dank wurde an dieser Stelle Julia von Blumenthal (Humboldt-Universität zu Berlin) ausgesprochen. Sie hat die Sektion in den letzten Jahren als Sprecherin maßgeblich mitgestaltet, wollte aber nicht erneut für den Vorstand kandidieren.

**2. Call for Papers des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und der DVPW-Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“:**



**Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik:  
Vom „mittleren Weg“ zur Reformrepublik?**

**Ende Januar/ Anfang Februar 2013 in Berlin**

Herbst 2012  
Nr. 147

Die Bundesrepublik gilt als reformresistent und wegen der spezifischen Ausgestaltung ihres Wahl- und Regierungssystems als Prototypus einer „Politik des mittleren Weges“, der weitreichende und schnelle Reformen bzw. radikale Policy-Wechsel wenn nicht unmöglich, so doch höchst unwahrscheinlich macht. Diese Position ist in der Politikwissenschaft national wie international weitgehend „common sense“. Gleichwohl haben sich in der letzten Zeit rapide Politikwechsel vollzogen, die diesen Prämissen massiv widersprechen: Bestimmte Policies werden nicht nur radikal, sondern auch überraschend schnell verändert und häufig ohne oder entgegen einer programmatische Grundlage der jeweiligen sich an der Macht befindlichen politischen Parteien: Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und Umbau der Bundeswehr, die sog. Hartz-Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die Einführung der sog. „Riester-Rente“, der radikale Umbruch in der Familienpolitik der CDU bzw. der regierenden Koalition, der spektakuläre Wechsel der Merkel-Regierung in der Atompolitik – um nur die wichtigsten zu nennen. Und weniger radikal: Erhebliche Umstrukturierungen in der Gesundheitspolitik und in anderen Politikbereichen.

Diese rapiden Politikwechsel stellen eine Herausforderung für die Regierungslehre bzw. die Policy-Analyse dar, vor allem auch deshalb, weil sie nicht das Ergebnis von Regierungswechseln sind, sondern in fast allen Fällen von derselben Regierung vollzogen wurden und auch meist nicht in entsprechenden programmatischen Dokumenten, also Koalitionsverträgen bzw. den Regierungserklärungen, angekündigt waren. Wir haben es also mit rapiden Politikwechseln ohne Regierungswechsel zu tun, die zudem von den Regierenden selbst inszeniert wurden und nicht durch „Druck“ von unten in Gang gesetzt wurden, seien es Proteste, erfolgreiche Volksinitiativen, zivilgesellschaftlicher Widerstand o.ä. Dies muss Erklärungen provozieren:

- Warum vollziehen sich solche rapiden Politikwechsel und was sind im Einzelnen die Gründe hierfür?
- Wie lassen sie sich – trotz weitgehender Konstanz der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen – erklären?
- Welche Akteure sind an ihnen beteiligt und warum opponieren Vetspieler erfolglos oder gar nicht?
- Wie organisieren Regierungen rapide Politikwechsel innerhalb der engen Regierungsorganisation?
- Wie werden sie den sie tragenden Parteien vermittelt?

D V

P W



Herbst 2012  
Nr. 147

Und umfassender:

- Wie werden sie von den Beteiligten Akteuren gerechtfertigt, wenn sie von bisherigen Prämissen so radikal abweichen?
- Auf welche Akzeptanz stoßen sie innerhalb der eigenen Parteien bzw. innerhalb der Bevölkerung?
- Gibt es verallgemeinerbare Tendenzen, die allen Politikwechseln zu Grunde liegen oder sind es eher singuläre Erscheinungen?
- Unter welchen Kontext- und Rahmenbedingungen sind solche Wechsel möglich – und unter welchen nicht?

Diese und andere Fragen sollen in einem ersten Anlauf auf einer Konferenz diskutiert und geklärt werden. Erwünscht sind theoretisch-konzeptionelle Beiträge ebenso wie empirische Studien zu einem der hier erwähnten (oder auch anderen interessanten) Politikfeldern, in denen ein radikaler Politikwechsel stattgefunden hat bzw. statt findet. Ebenso relevant sind national wie international vergleichende Perspektiven, um das zu zeichnende Bild zu vervoll-

ständigen. Die ausgewählten Beiträge sollen dann auf einer Konferenz in Berlin vorgetragen und diskutiert werden. Allen Eingeladenen wird ein Beitrag von Friedbert Rüb zu kommen, indem die politikwissenschaftliche Diskussion zu rapiden Politikwechseln, ihren Gründen, ihren (möglichen) Akteure bzw. Akteurskonstellationen, ihren Verlaufsverformen und ihren potentiellen Problemen aufgearbeitet ist und auf das sie sich – positiv wie negativ – beziehen können. Jedenfalls soll es die Diskussion auf zentrale Aspekte fokussieren helfen.

Die Konferenz findet Ende Januar/Anfang Februar Berlin statt und wird gemeinsam vom Institut für Sozialwissenschaften der HU Berlin und der Sektion: „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der DVPW organisiert. Geplant ist zudem, auf der Konferenz vorgetragene empirische Papers zu einzelnen Politikfeldern von Praktikern aus dem Regierungsapparat kommentieren zu lassen. Ausgewählte Beiträge auf der Konferenz durchlaufen ein anonymisiertes Begutachtungsverfahren, um so eine möglichst hohe wissenschaftliche Qualität des Bandes zu erzielen. Es ist geplant, dass der Band später in überarbeiteter und ev. veränderter Form englischsprachig – entweder als Buch oder als Sonderheft einer einschlägigen Zeitschrift – im Laufe des nächsten Jahres publiziert wird, um die Diskussion zu internationalisieren.

**Abstracts** von max. 3 Seiten bitte als E-Mail **bis zum 12.11.2012** an Prof. Dr. Friedbert W. Rüb ([friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de](mailto:friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de)) und PD Dr. Stephan Bröchler ([stephan.broechler@uni-due.de](mailto:stephan.broechler@uni-due.de)) senden.

Kontaktadresse:

Prof. Dr. Friedbert W. Rüb  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Institut für Sozialwissenschaften  
Unter den Linden 6, 10099 Berlin  
[friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de](mailto:friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de)

PD Dr. Stephan Bröchler  
für das Sprecherteam der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“  
[stephan.broechler@uni-due.de](mailto:stephan.broechler@uni-due.de)

### **3. Publikationen**

Folgende Publikationen, die aus Tagungen der Sektion resultieren, erscheinen in diesen Tagen:

Roland Lhotta / Jörn Ketelhut / Helmar Schöne (Hrsg.): Das Lissabon-Urteil. Staat, Demokratie und europäische Integration im „verfassten politischen Primärraum“, Wiesbaden: VS, 2012 (i. E.).

Stephan Bröchler / Timo Grunden (Hrsg.): Informelles Regieren. Konzepte, Akteure und Prozesse, Wiesbaden: VS, 2012 (i. E.).

### **4. Kontaktinformation und Vorstand der Sektion**

PD Dr. Stephan Bröchler, NRW School of Governance  
[stephan.broechler@uni-due.de](mailto:stephan.broechler@uni-due.de)

D V

P W



Dr. Manuela Glaab, Universität Koblenz-Landau  
[Manuela.Glaab@gsi.uni-muenchen.de](mailto:Manuela.Glaab@gsi.uni-muenchen.de)

Prof. Dr. Helmar Schöne, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd  
[Helmar.Schoene@ph-gmuend.de](mailto:Helmar.Schoene@ph-gmuend.de)

Herbst 2012  
Nr. 147