

Was kennzeichnet modernes Regieren?

Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich

Fast schon regelmäßig treffen sich mittlerweile die sozialdemokratischen Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten, um über das so genannte „moderne Regieren“ unter wohlfahrtsstaatlichen Aspekten zu debattieren. Viel wurde darüber diskutiert, wie die Auseinandersetzung zwischen Politik und Markt inhaltlich zu gewinnen ist¹. Nichts war hingegen zu erfahren, welche Techniken des Regierens heute angemessen erscheinen, um gute Ideen in politische Entscheidungen umzusetzen. Aber welchen Entscheidungsspielraum haben überhaupt die Staats- und Regierungschefs? Lassen sich trotz unterschiedlicher politischer Systeme „moderne“ Gemeinsamkeiten bei den Regierungsstilen erkennen? Dazu muss man sich die informellen Wege, die nichtinstitutionalisierten Formen des Regierens näher ansehen. Genau in diesem Bereich des so genannten „Governance“² sind effiziente Formen des Regierens aus der Perspektive von Staats- und Regierungschefs herauszuarbeiten.

Wie die Staats- und Regierungschefs der USA, Großbritanniens und Deutschlands typische Muster der Entscheidungsfindung zur jeweiligen Problembewältigung ausbilden, wird nachfolgend als Regierungsstil definiert und dargestellt³. Durch die Länderbeispiele sind zwei parlamentarische und mit den USA ein präsidentielles Regierungssystem ausgewählt. Allerdings lassen sich auch unter systemischen Gesichtspunkten gravierende Unterschiede zwischen dem Westminster-Modell (Einparteienregierung, parlamentarisches Regierungssystem mit relativem Mehrheitswahlsystem)

und der Koalitionsdemokratie Deutschlands aufzeigen, so dass die drei Länder-Beispiele prinzipiell auch drei verschiedene Modelle repräsentieren.

Zur Beantwortung der Frage, wie Staats- und Regierungschefs regieren, d. h., wie sie die politische Koordination, die Leitung und Lenkung des politischen Entscheidungsmanagements betreiben, wurden drei unterschiedliche Zugänge gewählt:

Systemtypologische Zugänge

Politisches Entscheiden wird dabei nach Typologien differenziert. Der klassische Institutionalismus unterscheidet politische Systeme üblicherweise anhand einer für wesentlich gehaltenen institutionellen Variablen. Die wichtigsten Beispiele für dieses Vorgehen sind die Typologisierung parlamentarischer und präsidentieller Systeme als zwei verschiedene Modi der Organisation des Verhältnisses von Exekutive und Legislative: Nicht nur die Legitimation der Macht ist in beiden Systemen unterschiedlich, sondern auch das Regierungshandeln⁴. Der Neo-Institutionalismus geht hingegen von der Beobachtung aus, dass demokratische Regierungssysteme durch eine enorme Vielfalt an institutionellen Konstellationen gekennzeichnet sind, die sich nicht einfach auf zwei Basistypen reduzieren lassen. Arend Lijphart und Gerhard Lehmbrecht typologisieren deshalb nach der Art der Konfliktregelung in einem politischen System: Wie kann sich die Mehrheitsherrschaft durchsetzen? Hemmen oder fördern die institutionellen Entscheidungsstrukturen des politischen Systems die Durchsetzung des Mehrheitswillens? Konkurrenzdemokratien wie beispielsweise Großbritannien regeln die Konflikte in einem politischen Entscheidungsprozess, der strikt vom Mehrheitsprinzip und vom Wettbewerb der Parteien um die politische Macht dominiert wird. In anderen Demokratien steht statt des Mehrheitsprinzips eher der Proporz, der Kompromiss, die Verhand-

1 Vgl. dazu u. a. Theo Sommer, Den Markt zügeln, in: Die Zeit vom 8. Juni 2000.

2 Zum Umfeld der *governance*-Ansätze vgl. Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen 1998; James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without Government*, Cambridge 1992.

3 Generell zum Regierungsstil vgl. Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills 1995; Karl-Rudolf Korte, Die Entfaltung von Politikstilen nach Wahlen, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen i. E.; Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hrsg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*, München 2000.

4 Vgl. kritisch dazu George Tsebelis, *Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, in: *British Journal of Political Science*, (1995), S. 289–325.

lung im Zentrum der Konfliktregelung⁵. Die individuelle Rolle der Staats- und Regierungschefs findet bei diesen Zugängen nur geringe Beachtung.

Machtzentrierte Zugänge

Politisches Entscheiden wird hier nach der verfassungsmäßigen Stellung der Staats- und Regierungschefs unterschieden: Wer ist mächtiger? Ist der amerikanische Präsident mächtiger als der britische Premier?⁶ Kann nicht der mit einer deutlichen Mehrheit ausgestattete britische Regierungschef politische Entscheidungen mehr beeinflussen als der amerikanische Präsident, der sich gegen die Mehrheit des Kongresses durchzusetzen hat? Die Forschung gibt hierauf keine eindeutige Antwort⁷. Häufig sind die Aspekte des politischen Entscheidens dabei primär personenzentriert auf den jeweiligen Amtsinhaber bezogen. Generalisierende Aussagen sind so schwer möglich. Immerhin setzen sich diese Ansätze mit den Staats- und Regierungschefs im politischen Entscheidungsprozess auseinander.

Zugänge aus dem Bereich der politischen Führung

Politisches Entscheiden nach Kriterien der „political leadership“ stehen hier im Blickfeld⁸. Solche Führungsstilvergleiche sind besonders bei amerikanischen Präsidenten vorgenommen worden⁹. Analytische Defizite bestehen allerdings darin, dass sie häufig normative Kategorien festlegen – beispielsweise effizientes oder gutes Regieren – oder nur zeitgeschichtliche Einzelpersonen in ihrem einmaligen Wirkungskontext analysieren.

Alle drei genannten Zugänge zum Rahmenthema des Regierungshandelns, also der systemtypologische, der machtzentrierte oder der Führungsstilzugang, liefern nur begrenzte Antworten auf die

5 Vgl. Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven – London 1992; Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen 1998.

6 So Stefan Fröhlich, *Wie mächtig ist der britische Premier?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZfParl)*, 28 (1997) 1, S. 160–173.

7 Unterschiedlich John Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1977, und Richard Crossman, *Inside View. Three Lectures on Prime Ministerial Government*, London 1992. Kritisch dazu auch Emil Hübner/Ursula Münch, *Das politische System Großbritanniens*, München 1999², S. 123–133.

8 Zur aktuellen problemorientierten Einordnung vgl. Ludger Helms, *Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (2000) 3, S. 411–434.

9 Vgl. Richard Neustadt, *Presidential Power. The Politics of Leadership*, New York 1960. Zum Konzept vgl. Axel Murswiek, *Führungsstile in der Politik in vergleichender Perspektive*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2, Opladen 1991, S. 81–95.

Frage nach den Kennzeichen des modernen Regierens. Nachfolgend soll es daher nicht um die Charakterisierung der Gesamtsysteme in ihrem Entscheidungsverhalten gehen, auch nicht um den persönlichen Führungsstil eines Präsidenten oder eines Kanzlers, sondern nur um einen Ausschnitt des Regierungshandelns – konkret um die politische Entscheidungsfindung der Präsidenten, Premiers, Kanzler, also um den Regierungsstil in den Ländern Großbritannien, USA und Deutschland. Es wird gefragt, welche Instrumente des Regierungshandelns sich aus der Perspektive des Staats- und Regierungschefs herausfiltern lassen. Welche typischen Muster des politischen Entscheidens wählen sie? Dazu ist in zwei Richtungen das Thema zu entfalten: Was ist der aktuelle wissenschaftliche Befund zum Prozess des politischen Entscheidens in den drei genannten Ländern? Welche Entscheidungsmuster wählen die Staats- und Regierungschefs, um ihr Regierungsmanagement zu betreiben?

I. Der wissenschaftliche Befund: Politisches Entscheiden in den USA, Großbritannien und Deutschland

Um eine zusammenfassende Analyse von Akteurshandeln *und* institutionellen Prägungen bemüht sich der so genannte „Akteurszentrierte Institutionalismus“¹⁰. Er geht davon aus, dass die Institutionen – bei den Staats- und Regierungschefs handelt es sich um Verfassungsinstitutionen – nicht starr sind. Vielmehr werden die Regierenden maßgeblich durch institutionelle Rollen, Regeln und Routinen beeinflusst¹¹. Dabei besteht immer ein Handlungskorridor für den jeweiligen Amtsinhaber. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers beispielsweise gibt dem Amtsinhaber eine fest umgrenzte Handlungsmöglichkeit, die er gleichwohl auf vielfältige strategische Art nutzen kann. Institutionen begrenzen somit nicht nur, sondern eröffnen auch Optionen¹². In den Kontext der Fragestellung gesetzt: Wie halten sich die Staats- und

10 Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/M. 1995, S. 40–72. Als Gesamtansatz vgl. Fritz W. Scharpf, *Der Akteurszentrierte Institutionalismus*, Opladen 2000.

11 Vgl. James G. March/Johan P. Olson, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.

12 Vgl. John Elster, *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge 1979, S. 113.

Regierungschefs die Handlungskorridore für politisches Entscheiden offen? Um dies zu beantworten, ist – um im Bild des Handlungskorridors zu bleiben – zunächst nach den „elastischen Wänden“ zu fragen, also nach den systembedingten Begrenzungen des politischen Entscheidens für die Staats- und Regierungschefs. Am Anfang steht dabei der nüchterne Befund: Politisches Entscheiden ist in allen drei Systemen nicht nur schwieriger, sondern auch komplexer geworden. Bibliotheken lassen sich leicht füllen mit Literatur zur Unregierbarkeit, zum Steuerungs- oder Autonomieverlust, jedoch nicht gleichgewichtig für alle drei Systeme¹³.

Deutschland

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland kann als Mischform charakterisiert werden: eine Kombination von parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen¹⁴. Die Entscheidungen werden häufig in einem langwierigen Verfahren vorbereitet, das mal mehrheitsdemokratischen Formen folgt – etwa bei Bundestagsabstimmungen – und mal informellen Expertenrunden wie beim Bündnis für Arbeit. Zu den Begrenzungen, die eine politische Entscheidung für jede Bundesregierung komplexer und zeitintensiver machen, gehören auch so genannte „Nebenregierungen“¹⁵. Zu benennen sind beispielsweise der Einigungszwang in der Koalitionsdemokratie, die Macht der Ländervertretung sowie die Politikverflechtung zwischen Bund und den Ländern; die Verfassungsgerichtsbarkeit, die autonome Bundesbank bzw. die Europäische Zentralbank (EZB).

Die Eigentümlichkeit des politischen Entscheidens im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland kommt besonders prägnant zum Ausdruck, wenn man das politische System als parlamentarisches Regierungssystem mit Kanzlerhege-

monie bezeichnet. Parlamentarische Systeme kennzeichnet die Möglichkeit zur Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament. Der Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wird durch ein verfassungsrechtlich geschütztes starkes Kanzlersystem profiliert.

USA

Formal ist in Mehrheitsdemokratien wie den USA – noch dazu als Präsidialsystem – die Entscheidungsfindung transparenter und eindeutig auf den Präsidenten zugeschnitten. Die Exekutivstruktur (der Präsident ist Staats- und Regierungschef in Personalunion – *core executive*) ist um den Präsidenten herum gruppiert¹⁶. Er ist faktisch direkt vom Volk gewählt; „Nebenregierungen“ kann es formell nicht geben, eine Abberufbarkeit des Präsidenten und seiner Regierung durch den Kongress ist nicht möglich.

Da keine zentralistisch organisierten Parteien im europäischen Sinne existieren und keine Partei- und Fraktionsdisziplin besteht, muss der Präsident im System von *checks and balances* für jedes politische Vorhaben Ad-hoc-Majoritäten suchen. Das gewaltenteilige System der USA trennt die Exekutive strikt vom Kongress und regelt deren Beziehungen zueinander. Wie wenig eine Mehrheit der gleichen Partei im Kongress für den Erfolg des Präsidenten bedeutet, haben die ersten beiden Jahre der Clinton-Administration gezeigt. Diese Konstellation ist zudem eine Ausnahme geworden. „Divided government“, also die unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeit des Präsidenten und der Mehrheit im Kongress, ist zur Regel geworden.

Großbritannien

Auch Großbritannien zählt zu den Mehrheitsdemokratien. Verstärkt durch das Mehrheitswahlrecht entsteht eine mit satter Mehrheit ausgestattete Regierung, die von einer Partei getragen wird. Der Premierminister ist im britischen Zweiparteiensystem keinen Koalitionszwängen ausgesetzt, sein Handlungsspielraum ist nicht durch eine an Kompetenzen dem Bundesrat vergleichbare zweite Kammer eingeschränkt, er hat durch den in Großbritannien fehlenden Föderalismus ein deutlich breiteres Aktionsfeld als der deutsche Bundeskanzler, er muss nicht die Kassierung politischer

13 Überblick dazu bei Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen 1993. Konkret zu den Steuerungsproblemen vgl. Arthur Benz, Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Raymund Werle/Uwe Schimank (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt/M. 2000, S. 97–124.

14 Zu den Kennzeichen vgl. Karl-Rudolf Korte, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Manfred Mols u. a. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Paderborn 2000³.

15 Dazu Peter Katzenstein, Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987; Roland Czada/Manfred G. Schmidt, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993, S. 7–21. Zu den Restriktionen vgl. auch Karl-Rudolf Korte, Veränderte Entscheidungskultur, in: ders./Gerhard Hirscher (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000.

16 Überblicke dazu bei Clay Clemens, Going public: Personalisierungstendenzen in der Bundesrepublik und den USA, in: K.-R. Korte/G. Hirscher, ebd., S. 172–192; Herbert Dittgen, Paradoxien der politischen Macht. Politische Entscheidungen in der Präsidenten- und in der Kanzlerdemokratie, in: ebd., S. 193–212.

Entscheidungen durch ein Verfassungsgericht einkalkulieren und er kann ein ihm widerstrebendes Parlament ohne die dem deutschen Bundeskanzler vom Grundgesetz angelegten Fesseln auflösen¹⁷.

Schon im Begriff des „prime ministerial government“ – der Premierminister-Regierung – steckt die unterstellte Machtfülle des britischen Premiers: Er kann schalten und walten, solange er die Mehrheit im Unterhaus hinter sich eint. Die sprichwörtliche Parlamentssoveränität im Westminster-Modell lässt keine „Gegenregierungen“ zu. Doch selbst die eindeutigen Mehrheitsverhältnisse erleichtern nicht von vornherein die politische Entscheidungsfindung für den Premier. Als Parteivorsitzender, als Regierungschef (mit Ernennungs- wie Entlassungskompetenz), als zentrale Führungs- wie Koordinierungsinstanz innerhalb des Kabinetts, schließlich als das Regierungsmitglied, welches im Rampenlicht der Öffentlichkeit steht, besitzt der britische Premier ganz außerordentliche strategische Vorteile gegenüber seinen Kollegen. Allerdings ist die Stellung des Regierungskabinetts im britischen System stärker ausgebaut als im präsidentiellen. Im amerikanischen Fall ermöglicht die geringe Abhängigkeit dem Präsidenten die Formulierung eigener Politikziele, keinesfalls aber immer deren Durchsetzung. Im britischen Fall kann sich je nach politischer Konstellation die größere Abhängigkeit machterstärkend oder auch in starkem Maße machthemmend auswirken¹⁸.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die systembedingten Unterschiede in der Stellung der Staats- und Regierungschefs zu sehr unterschiedlichen Entscheidungsspielräumen führen. Außerdem grenzen die „elastischen Wände“ den Handlungskorridor für den deutschen Bundeskanzler eindeutig mehr ein, als es für den britischen Premier oder den amerikanischen Präsidenten ermittelt werden kann.

II. Das Regierungshandeln aus Akteursperspektive

Es bleibt im nächsten Schritt zu prüfen, wie die jeweiligen Staats- und Regierungschefs – konkret Clinton, Blair, Schröder – das politische Entscheidungsmanagement bisher betrieben. Lassen sich bestimmte Entscheidungsstile analysieren, die alle

für ihr Regierungshandeln nutzten? Dazu ist es hilfreich, einen spezifischen Zugang zu wählen, der den jeweiligen Handlungskorridor der Staats- und Regierungschefs stärker berücksichtigt, sozusagen einen „Präsidenten-, Premier-, Kanzlerzugang“ zur Steuerungsproblematik: Wie konnten sie den Handlungskorridor offen halten? Die nachfolgend skizzierten sieben Varianten von Regierungshandeln sind Ausdruck von modernen Techniken des Regierens.

1. Machtzentralisierung

Im Mittelpunkt des Regierungsmanagements steht zunächst die Machtzentralisierung. Clinton, Blair und Schröder erhalten – bzw. erhielten – ihre Macht durch tägliche Einflussicherung, weniger durch Herrschaft. Denn die Herrschaft im Sinne einer hierarchischen Ordnung, z. B. als gewählter Vorsitzender einer Partei, stabilisiert aus dem Amt heraus keinen Machtanspruch. Selbst wenn der Machterwerb zu klaren Mehrheitsverhältnissen führte: Diese ersetzen nie die mühsame Tagesarbeit, nämlich die Machtstabilisierung durch den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Kommunikationsnetzwerken. Erst diese Ressourcen sichern Regierungsarbeit und Machterhalt.

Welche Ressourcen sind das? Welche strategische Nutzung der vorhandenen Institutionen wurde bevorzugt? Steuerungsleistungen im Sinne der hierarchischen Machtzentralisierung versuchten in Deutschland alle Kanzler mit unterschiedlichem Geschick über den Ausbau des Kanzleramtes und die Machtnahme der Partei auszuüben¹⁹. Entscheidend für die Bedeutung des Kanzleramtes als Machtquelle sind dabei die Konstruktion der Leitungsebene, die Person des Chefs des Kanzleramtes und dessen Verhältnis zum Kanzler²⁰. Insgesamt ist das Patronagepotential des deutschen Bundeskanzlers wesentlich begrenzter als etwa beim britischen Premier. Das Kanzleramt ist seit der Neubesetzung im Frühjahr 1999 auf dem Weg, seine Rolle als Regierungszentrale, Koordinationsstelle und Frühwarnsystem zurückzuerlangen, was die Kanzlermacht stärkt. Aber selbst eine noch so effizient ausgerichtete Regierungszentrale sichert

19 Vgl. Karlheinz Nicolauß, Das Schicksal der Kanzlerparteien, in: K.-R. Korte/G. Hirscher (Anm. 3), S. 41–49; Karl-Rudolf Korte, Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, in: ZfParl., 29 (1998) 3, S. 387–401; Jürgen Gros, Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung, Berlin 1998.

20 Vgl. Jürgen Gros, Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen, in: K.-R. Korte/G. Hirscher (Anm. 3), S. 85–105; Michael Mertes, Führen, Koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: ebd., S. 62–84.

17 Vgl. E. Hübner/U. Münch (Anm. 7).

18 Vgl. St. Fröhlich (Anm. 6), S. 165.

nicht den Führungsanspruch, den sich die Kanzler durch ihre parteipolitische Rückbindung permanent erarbeiten müssen. So griff Schröder nach dieser Machtressource, als sich ihm nach dem Weggang Lafontaines dazu die Chance bot. Kanzlermacht ist somit einmal mehr Parteimacht. Institutionelle Partei-Reformen (z. B. Schaffung eines Generalsekretärs) stärkten zusätzlich die Zentralisierung der Kanzlermacht²¹.

Das politische System der USA will Machtzentralisierung verhindern. Auf der systemischen Ebene gibt es für den Präsidenten nur geringe Möglichkeiten, um Machtanhäufung – z. B. durch Schaffung neuer Institutionen – voranzutreiben. Ihm bleibt eher die Ausdifferenzierung bestehender Institutionen. Der Präsident ist Chef der Exekutive. In der Verfassung wird die Exekutivgewalt mit knappen Worten dem Präsidenten, nicht etwa einer Regierung als Kollegialorgan übertragen. Aber seine Hausmacht kann der Präsident weder von den Parteistrukturen noch aus dem unüberschaubaren Regierungsapparat ableiten. Machtzentren sind schwer auszumachen, der politische Prozess ist vielfältig fragmentiert²².

Umso wichtiger ist es, Machtzentralisierung zu betreiben, um die Hauptfunktion des Präsidenten, die Prioritätensetzung sowie die Kontrolle der Kongress-Initiativen, überhaupt betreiben zu können. Machtzentralisierung kann er nur eingeschränkt über personalpolitische Strategien bei der Bestellung des Spitzenpersonals erreichen. Denn die Leiter des viel verzweigten Regierungsapparates werden in der Regel mit Zustimmung des Senats berufen. Größeren Einfluss kann der Präsident auf das „White House Office“ – seinen persönlichen Stab – geltend machen. Das „kitchen cabinet“, das eigentliche Team des Präsidenten innerhalb des „White House Office“, ist die zentrale Agentur der Politikgestaltung. Es ist die für jeden Präsidenten neu zu bestimmende Institution der Machtzentralisierung. Andere Machtquellen müssen eingebunden oder ausbalanciert werden, wie sich an Clintons Umgang sowohl mit dem Kabinett²³ als auch mit dem präsidentiellen Veto²⁴ nachweisen lässt.

21 Vgl. Karl-Rudolf Korte, *Das System Schröder*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Oktober 1999.

22 Details bei Peter Filzmaier/Fritz Plasser, *Die amerikanische Demokratie*, Wien 1997.

23 Vgl. Anthony Bennett, *The American President's Cabinet*, London 1996; zu Clinton vgl. Ludger Helms, *Die historische Entwicklung und politische Bedeutung des Kabinetts im Regierungssystem der USA*, in: *Politische Vierteljahrschrift*, (1999) 1, S. 65–92, hier S. 83.

24 Dazu James P. Pfiffner, *The Modern Presidency*, New York 1994, S. 138; zu Clinton: Andrew Taylor, *Court Appears Ready to Send Line-Item Veto to the Chopping Block*, in:

Sehr viel eindeutiger sind die Chancen zur Machtkonzentration im britischen System ausgeprägt²⁵. Das Amt des Premiers hat alle Zutaten, um seinem Inhaber die dominierende politisch-strategische Rolle im politischen Institutionengeflecht zuzuweisen. Das eigentliche Machtpotential des Premierministers ergibt sich aus seiner Stellung als „Chairman of the Cabinet“ und als Parteiführer im Parlament. Im traditionellen Westminster-Modell²⁶ gilt der Grundsatz der Parlamentsouveränität. Es herrscht eine Machtfusion zwischen Exekutive und Parlamentsmehrheit. Das Unterhaus war bisher Drehscheibe des Regierungshandelns.

Blair hat jedoch das traditionelle Westminster-Modell ausgehebelt, weil er zur Politiksteuerung eine extreme, persönlich geprägte Machtfülle förderte. Er konzentrierte die Regierungsmacht in Downing Street No. 10 und machte das Unterhaus zum Erfüllungsgehilfen²⁷. Auch das Oberhaus hat Blair bereits entmachtet. Die Hinterbänkler sind mattgesetzt worden. Dies erreichte er, indem er ihnen eine drakonische Fraktionsdisziplin aufzwang, beispielsweise mit der Drohung, ihnen eine neuerliche Kandidatur zu verwehren. Das schon unter Thatcher ausgebaute Premierministersystem wurde unter Blair weiter durch Kontrolle und Disziplin verfeinert. Die Stellung des Kabinetts ist im britischen Regierungssystem zwar weitaus wichtiger als in einem präsidentiellen System. Doch der persönliche Umgang Blairs mit dem Kabinett reduziert diesen systemischen Aspekt aufs Rituelle, denn die Kabinettsitzungen sind auf wenige Minuten verkürzt worden. Alle Entscheidungen werden im Vorfeld getroffen. Die Regierungszentrale ist permanent über jeden Vorgang in den Ministerien informiert. Alle Reden sind vorab dem Büro des Premiers vorzulegen. Gleichzeitig ist New Labour in ihrer Rolle als Regierungspartei relativiert worden. Wichtige Programm-Entscheidungen entwickelt die Policy-Unit (etwa zehn handverlesene enge Mitarbeiter) – ohne Einbeziehung von Parteigremien. Auch in Großbritannien lassen sich somit spezifische Instrumente der Machtzentralisierung analysieren: Aneignung

Congressional Quarterly Weekly Report, (1998), S. 1142–1143; Ludger Helms, *Präsident und Kongress in der legislativen Arena*, in: *ZParl*, 30 (1999)4, S. 841–864.

25 Vgl. Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993.

26 Dazu André Kaiser (Hrsg.), *Regieren in Westminster-Demokratien*, Baden-Baden 2000.

27 Zum Machtstil von Blair vgl. William E. Paterson, *Darstellungspolitik in einer parlamentarischen Demokratie. Das Westminster Modell im Medienzeitalter*, in: K.-R. Korte/G. Hirscher (Anm. 3), S. 146–156.

bestehender Institutionen und damit Erweiterung des Handlungskorridors.

2. „Stilles Regieren“

Handlungskorridore werden beim so genannten „Stillen Regieren“ nicht durch Prozesse der Hierarchisierung oder eine Neuinterpretation von Institutionen erweitert – wie bei der Machtzentralisierung –, sondern durch Informalisierung. Staatliche Steuerung kann nicht mehr über hierarchisch-staatliche Entscheidungen erfolgen, sie muss sich weiterer Techniken bedienen: verhandeln, positive Anreize bieten, moderieren. Ausdruck dieser weicherer Techniken als Kompensation von Steuerungsverlusten ist das „Stille Regieren“.

Es lässt sich nachweisen, wie eine institutionelle Stabilisierung der deutschen Koalitionsdemokratie gerade durch die Prozesse der Informalisierung und Parteipolitisierung erfolgte²⁸. Denn zumeist verlaufen die Entscheidungsprozesse nach dem Schema: Aushandlung der politischen Kompromisse auf der Ebene der Koalitionsarbeitsgruppen, an denen die Fachleute der Fraktionen beteiligt sind, Weiterleitung an das zuständige Ressort, Formulierung des Gesetzentwurfs – was den klassischen Gesetzgebungsweg im Prinzip auf den Kopf stellt. Die Kanzler forcierten diesen Aushandlungsprozess maßgeblich. So ist ihre jeweilige Machtposition bei der Entscheidungsfindung nicht daran abzulesen, wie sie wichtige Entscheidungen trafen, sondern wie die Kanzler die Entscheidungen gezielt machtsichernd im Kräfteparallelogramm der Partei, der Koalition, der Medien vorbereiteten. Zum Erfolgsrezept des „Stillen Regierens“ gehört somit eine Art von Verflüssigung der Richtlinienkompetenz: Entscheidungsfindung durch informelle Verfahren, gleichzeitig relative Offenheit des Kanzlers in Sachfragen²⁹.

Bundeskanzler Schröder startete anfänglich zunächst Versuche einer neuen Formgebung: Der institutionalisierte Regierungsapparat sollte seine traditionelle Funktion zurückerhalten. Die informellen, wenig transparenten Entscheidungsorgane, die im personalisierten und extrem auf die parteipolitischen Abstimmungsmechanismen aus-

gerichteten System Kohl eine wichtige Rolle spielten, sollten an Einfluss verlieren. Nicht mehr die Koalitionsrunde, sondern das Kabinett wollte Schröder zur Diskussion und Beschlussfassung nutzen. Der Praxisschock des Regierungsalltags und die Kritik am Koordinationschaos führte jedoch sehr schnell dazu, dass Schröder auch die so verpönten „Kungelrunden“ als Horte des „Stillen Regierens“ aktivierte und neue Koordinationsgremien schuf³⁰.

Für Clinton war es systembedingt schwierig, eine formale Hierarchie herzustellen: Machtzentralisierung soll gerade verhindert werden. In der präsidentiellen Demokratie konnte er durch Informalisierung den Machtteilungen und Fragmentierungen des politischen Prozesses entgegenwirken. Stilles Regieren hat in den USA nicht den Beigeschmack von „Kungelrunden“, sondern wird als notwendig erachtet, um strategische Allianzen knüpfen zu können. Es lässt sich belegen, wie unter Clinton noch stärker als zuvor in informellen Zirkeln die Abstimmungen zu wichtigen politischen Fragen getroffen wurden. In den letzten Jahren bedurfte es hierbei eines besonders ausgeprägten Geschicks, denn es bildete sich die Tendenz heraus, „Pakete“ – so genannte „Omnibus legislation“ – auf die Tagesordnung des Kongresses zu bringen³¹. Daraus resultierte ein besonders hoher politischer Verhandlungsbedarf. Beide Seiten haben diesem durch die Einrichtung von speziellen Verhandlungsgipfeln zwischen dem Präsidenten und den Führern der republikanischen Kongressmehrheit Rechnung zu tragen versucht, welche vor Beginn der Präsidentschaft Clintons eine große Seltenheit bildeten³².

Informalisierung der Entscheidungsstrukturen ist auch unter Blair festzustellen. Es gilt also auch für ein System, in dem keine Notwendigkeit zur Etablierung koalitionsinterner Abstimmungsmechanismen besteht. Die Verlagerung aus dem Kabinett in informell arbeitende Kabinettsausschüsse oder in handverlesene Treffen in Downing Street No. 10 gehört zu einem besonderen Stilmittel Blairs. Man kann von „sofa government“³³ sprechen: Am liebsten trifft sich Blair zur Entschei-

30 Vgl. ders., Vom strahlenden Sieger zum Korrektur-Kanzler, in: Focus, Nr. 20 vom 17. Mai 1999.

31 Vgl. Barbara Sinclair, Congressional Leadership and Party Politics, in: Lawrence C. Dodd/Bruce I. Oppenheimer (Hrsg.), Congress Reconsidered, Washington 1997⁶, S. 229–245.

32 Vgl. L. Helms (Anm. 24), S. 847. Zur Bilanz der Clinton-Administration vgl. das gesamte Heft von Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2000.

33 W. E. Paterson (Anm. 27), S. 150.

28 Vgl. Philip Manow, Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: ZiParl., 27 (1996) 1, S. 96–107.

29 Grundsätzlich zu diesem Entscheidungsstil vgl. Karl-Rudolf Korte, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1998.

dungsvorbereitung in privater Atmosphäre in Downing Street. Die Wichtigkeit von Kabinettsmitgliedern wird an der Frequenz ihrer „Sofa-Sitzungen“ bemessen.

3. Netzwerk-Pflege

Ausdruck pragmatischer Moderation bei der internen Entscheidungsfindung ist die Netzwerk-Pflege. Gemeint ist eine Steuerung durch Integration von Interessengruppen und Konsens der Beteiligten. In Deutschland kommt die Netzwerk-Pflege im Gewand des Neokorporatismus daher; in den USA und Großbritannien als verhandlungsdemokratisches Arrangement. Durch Netzwerk-Pflege sollen Entscheidungsblockaden verhindert werden. Die Hauptakteure haben sich damit neue „Institutionen“ zur Entscheidungssteuerung geschaffen. Die informellen Netzwerke verbinden unterschiedliche Entscheidungsarenen. Die freiwillige Koordination erfolgt häufig im „Schatten der Hierarchie und Mehrheit“ (Scharpf). Dieser Regierungsstil beruht auf dem Konsens der Beteiligten. Wer diesen Konsens zustande bringt – in der Regel einen Konsens, der ihm auch selbst nicht gerade schadet –, der übt seine Macht auf sanfte Weise aus.

Mit dem Versprechen, den Runden Tisch – also Bündnisse oder Solidarpakte – zur Dauereinrichtung werden zu lassen, pflegt Schröder den korporatistischen Führungsstil von Kohl. Je schwieriger es für die Kanzler wurde, Akzeptanz für Entscheidungen zu erzielen, umso sorgfältiger mussten die Reaktionen der Adressaten von Entscheidungen im Entscheidungsprozess antizipiert bzw. die Adressaten von vornherein in den Entscheidungsprozess selbst integriert werden. Das institutionelle Ergebnis dieser korporatistischen Stile ist ein ausgeprägtes Konkordanzsystem von auch gut TV-mäßig visualisierbaren Kompromiss- und Konsensrunden: den so genannten Kanzlerrunden. Es gibt kaum eine wichtige Entscheidung, die nicht vorbereitend begleitet wird vom Gespräch am Runden Tisch. Schröder bevorzugt dabei fast im Stile Konrad Adenauers Treffen mit Lobbyisten, ohne den zuständigen Fachressort-Minister am Gespräch zu beteiligen. Der Kanzler kann sich – natürlich auch mit Risiko behaftet – als Moderator der gegensätzlichen Interessen im Lande profilieren. Er nutzt den Wunsch in der Bevölkerung nach dem Konsens der Mächtigen, der zu organisieren ist: Konsens mithilfe toleranter Umarmung³⁴.

34 So Gunter Hofmann, Das System Schröder, in: Die Zeit, Nr. 28 vom 6. Juli 2000.

Der Präsident der USA ist Führungs- und Integrationsfigur in einem. Die „power to lead“ nutzt wenig, wenn nicht die Fähigkeiten zum *bargaining* hinzukommen. Dieses gradualistische Ausbalancieren verläuft sehr häufig über so genannte „issue networks“³⁵. In verschiedenen politischen Regelungsbereichen bilden sich autonome, informelle politische Netzwerke heraus. An diesen Netzwerken sind Mitglieder mehrerer Behörden, Mitglieder des Kongresses, Vertreter von Interessengruppen sowie Vertreter von Einzelstaaten beteiligt. Clinton versuchte zunächst, gegen dieses „subgovernment“ zu regieren, und scheiterte mit seiner Gesundheitsreform zu Beginn seiner Präsidentschaft. Seitdem versuchte er, bestimmender Teil dieser Selbstorganisation zu werden und diesen Prozess mit zu steuern³⁶.

Großbritannien verfügt über keinerlei Tradition von Konsensdemokratie. Bündnispolitik und Netzwerk-Pflege sind auf den ersten Blick in einem System klarer zentralistischer Mehrheitsverhältnisse in der Einparteien-Regierung unüblich. Dennoch favorisiert gerade Blair die Netzwerk-Pflege. Er signalisiert damit Sensibilität für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften. Unablässig arbeitet Blair daran, das breite Bündnis zusammenzuhalten, auf das sich New Labour stützt: Unternehmer, City, Medienkonzerne, reformwillige Gewerkschaften und Mittelschichten³⁷. Die Gewerkschaften sind dabei nur eine Interessengruppe unter vielen. Über die Parteigrenzen hinweg schmiedet Blair seine „patriotischen Allianzen“. Wo immer möglich, versucht er Konservative und Liberaldemokraten einzubinden, holt sie in Kabinettsausschüsse und in ein Gewirr neuer Komitees, über deren Besetzung er allein befindet. Auch im Bereich der Verfassungsreformen kann dieser Stil der Netzwerk-Pflege analysiert werden³⁸. Devolution – die begrenzte Dezentralisierung durch Referenden – bedeutet nur vordergründig Machtverlust. Neue Koalitionen in Wales und Schottland mit den Liberaldemokraten sichern die Macht von Blair, wo sie ohne Koalitionen an die Nationalisten gefallen wäre.

35 Vgl. Hugh Hecla, Issue Networks and the Executive Establishment, in: Anthony King (Hrsg.), The New American Political System, Washington 1978, S. 87–124.

36 Vgl. David Broder/Haynes Johnson, The System. The American Way of Politics at the Breaking Point, Boston 1996.

37 Vgl. Roland Sturm, New Labour–New Britain?, in: Hans Kastendieck u. a. (Hrsg.), Länderbericht Großbritannien, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 278.

38 Vgl. Martin J. Smith, The Core Executive in Britain, Rhodes 1999.

4. Chefsachen-Mythos

Indem ein politischer Sachverhalt zur Chefsache erklärt wird, versuchen die Akteure, die Entscheidungskompetenz und die Steuerungspotentiale zurückzuholen bzw. zu betonen. Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung, verschafft somit Optionen, um den Handlungskorridor offen zu halten³⁹. Bei all dem steht nicht im Mittelpunkt, ob der Präsident, Premier oder Bundeskanzler tatsächlich beim Regierungshandeln das letzte Wort hat. Aber sie müssen so tun, als ob sie es hätten, wenn sie nur wollten. So wird aus der faktischen Chefsache ein Mythos.

Man kann den Eindruck gewinnen, dass an die Stelle der verfassungsmäßigen, aber für den Kanzler weitgehend unbrauchbaren Richtlinienkompetenz die Entdeckung der Chefsache getreten ist. Solange man die Richtlinienkompetenz besitzt, muss man sich nicht auf sie berufen. Jede öffentliche Demonstration von Führungsstärke mittels einer formalen Richtlinienkompetenz ist ein Anzeichen von Führungsschwäche. Die Konstruktion von Chefsachen-Zuständigkeiten ist wesentlich wirkungsvoller. Es suggeriert gegenüber dem Publikum: Nun wird es ernst, der Chef packt selber mit an. Der Chefsachen-Mythos setzt mittels öffentlicher Artikulation und Inszenierung auf Kompetenz- und Steuerungszuwachs. Vom Regierungschef werden beständig „Machtworte“ und entschiedenes Durchgreifen verlangt. In dieser Situation ist es für jeden Amtsinhaber eine große Versuchung, durch plakative Einzelaktionen diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Wenigstens für einen Moment fallen öffentliche Erwartungen und reale Möglichkeiten des Amtes zusammen.

Das Präsidentenamt lebt in den USA schon immer vom Chefsachen-Mythos. Die „State of the union-message“ bietet rituell die anschauliche Plattform dieses Stils von Regierungshandeln. Der Präsident symbolisiert die nationale Einheit. Die US-Amerikaner idealisieren deshalb vielfach die Person des Amtsinhabers und schaffen durch Klischees mythische Figuren. Unterstützt wurde diese Aura durch ein Macher-Image von Clinton, das durch seinen habituellen Optimismus allen neuen Herausforderungen trotzte⁴⁰.

39 Vgl. Thomas E. Schmidt, Die Mythologie der Chefsache, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1998) 7, S. 611–613.
40 Vgl. dazu Manuel Fröhlich, Dritter Weg und Neue Mitte. Gemeinsame Konsequenzen für das politische Handeln, in: K.-R. Korte/G. Hirscher (Anm. 3), S. 141–145.

Tony Blair benutzt gerne die Bezeichnung: „joined up government“⁴¹. Im Kern geht es dabei um eine komplexe Problembewältigung. Kein Politikfeld soll isoliert betrachtet werden. Unter der Prämisse von Handlungskorridoren zielt „joined up government“ auf die Reduzierung des Ressortprinzips. Damit mutiert das Politikfeld unweigerlich zur Chefsache.

5. Telepolitik

Telepolitik bedeutet Regieren in der Publikums-gesellschaft. Bürger und Medien verlangen von den Regierungen eine Politik der Kohärenz. Komplizierte Aushandlungsdemokratie wird dabei scheinbar durch Telepolitik ersetzt. Da politische Entscheidungen kommunikationsabhängiger geworden sind, wird mittels Telepolitik versucht, Entscheidungskompetenz zurückzugewinnen⁴². Entscheidungen sollen über Stimmungen herbeigeführt werden, und zwar auf zwei Ebenen: durch einen offenen Politikstil und medienwirksame Darstellung der Politik – vor allem medienadressierte Personalisierung – sowie durch Regieren im Wahlkampfstil als permanente Kampagne mit extremer Demoskopiefixierung und Plebiszitarisierungstendenzen. Medienpräsenz ist heute eine politische Machtprämie – allerdings auf sehr instabilem politischen Fundament. Der Amtsbonus der Amtsinhaber ist weitgehend ein Fernsehbonus. Insofern ist es zunächst konsequent, Darstellungspolitik zu betreiben: medienvermittelte, symbolische Politik. „Going public“ als Instrument zur Erweiterung des Handlungskorridors bedeutet dabei die Möglichkeit der Amtsinhaber, sich direkt an die eigene Bevölkerung zu wenden, um Unterstützung für bestimmte politische Vorhaben zu mobilisieren. Das mag für die amerikanischen Präsidenten eine systembedingte Konsequenz sein. Für die europäischen Parteiendemokratien ist dies jedoch neu, denn es kreiert einen veränderten Typus von Parteiführerschaft: den „Outsider-Status“ als Parteiführer, der mittels gelegener Schwung von außen seine Parteigremien antreibt⁴³.

Schröder sucht plebiszitäre Formen der Abstimmung oder „going public“-Ankündigungen in dem

41 Vgl. Thomas Fischermann/Jürgen Krönig, Volkes Wille, Blairs Weg, in: Die Zeit vom 24. September 1998.

42 Vgl. Ulrich Sarcinelli, Teledemokratische Fürstentums-herrschaft. Ein Jahr nach der Bundestagswahl 1998, in: Gegenwartskunde, (1999) 4, S. 395–403.

43 Als Beispiel vgl. Karl-Rudolf Korte, Wie Parteien auf komplexe Wählermärkte reagieren. Das Beispiel CDU, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45 (2000) 6, S. 707–716.

Maße, wie er der Unterstützung seiner eigenen Partei nicht sicher sein kann. Dadurch kann man die eigenen Imagewerte verbessern und die Parteigremien vor vollendete Tatsachen stellen. So gelang dies Schröder einige Male. Die Grenzen dieses Politikstils, der seine Legitimation aus dem telegenen Schwung ableitet, der das Fernsehen als Kommunikationsorgan bevorzugt, werden schnell sichtbar, wenn diese Medienprominenz nicht in innerparteiliche Zustimmung umgewandelt wird.

„Going public“ wendet sich in den USA an die Gesamtöffentlichkeit, zielt jedoch im Blick auf Entscheidungsfindung konkret auf die Verhandlungsbereitschaft des Kongresses. Wie sehr „going public“ die Grenzen zwischen Wahlkampf und Regieren verwischt, wurde unter Clinton besonders augenfällig. „Campaigning to Govern“⁴⁴: Dies dokumentierten die extrem hohen Aufwendungen für Bevölkerungsumfragen, die persönliche Neigung von Clinton, direkt mit der Bevölkerung zu kommunizieren, unkonventionelle Wege wie Internet-Chats und Fernseh-Talkshows. Dies alles sind Elemente, die uns heute auch in Europa fast schon vertraut sind.

Blair lebt die Einheit von Partei, Projekt und Person vor. Ihn kennzeichnet ein direkter Dialog mit den Wählern durch Plebiszite. Er favorisiert *focus groups*. Das sind Keimzellen von jeweils zehn bis zwölf Wählern aus „Middle England“, denen in langen Tiefeninterviews Ansichten über Politik und Gesellschaft entlockt werden. Diese Keimzellen spiegeln ganz bewusst keine repräsentative Wählermeinung wider. Sie sind auch methodisch umstritten, jedoch politisch wirkungsvolle Instrumente des „going public“. Keine Gesetzesinitiative, keine Politikentwürfe, keine Problemlösungen, die nicht zuvor durch *focus groups* getestet werden. Die legendären *spindoctors*, die Medienmanipulatoren, bearbeiten nicht nur systematisch die Medienlandschaft, sondern auch alle Minister, damit die Telepolitik aus einem Guss ist. Die Grenzen dieser Stilmuster sind jedoch auch in Großbritannien sichtbar geworden. Zuletzt kämpfte Blair gegen seinen Imageverlust, indem er in einem Geheimpapier medienwirksame Aktionen vorschlug, mit denen der Bevölkerung wieder das Gefühl gegeben werden sollte, dass die Regierung „auf der Seite des einfachen Mannes“

44 Vgl. dazu Charles O. Jones, *Campaigning to Govern. The Clinton Style*, in: Colin Campbell/Bert Rockman (Hrsg.), *The Clinton Presidency*, Chatham 1996, S. 30–33; Martin Thunert, *Regieren als permanente Kampagne. Stil, Strategien und Inhalte der amerikanischen Innenpolitik unter Präsident Clinton*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/96, S. 14–24.

sei: Darstellungspolitik sollte Entscheidungspolitik ersetzen⁴⁵.

6. Der Charme der Ressource Außenpolitik

Die Entscheidungsdynamik und die Entscheidungskompetenz sind im Bereich der Außenpolitik in allen politischen Systemen personenzentriert auf die Staats- und Regierungschefs ausgerichtet. In den USA ist dieser Anspruch sogar verfassungsrechtlich gesichert; der Präsident ist zugleich Oberkommandierender der Streitkräfte. Auch daraus hat sich eine Doktrin präsidentieller Vorherrschaft in der Außenpolitik entwickelt.

Die Außenpolitik gehorcht grundsätzlich anderen Regelmäßigkeiten, da sie weniger in die *checks and balances* der Innenpolitik eingebunden ist. Sie ist in weit höherem Maße von internationalen Rahmenbedingungen geprägt, noch dazu als Reservat der Exekutive⁴⁶. Dass alle Amtsinhaber deshalb die Domäne der Außenpolitik für sich reklamierten, ist nachvollziehbar. Das außenpolitische Terrain wurde als entscheidendes Betätigungsfeld gesucht, wobei die permanente Ausweitung dessen, was letztlich zur Außenpolitik gehört, im Zeitverlauf der letzten zwanzig Jahre sukzessive zugenommen hat. Dabei kann auch eine spezifische Zunahme von symbolischer Außenpolitik analysiert werden: Multilaterale Arrangements – etwa im Kontext von Gipfelbegegnungen – werden getroffen, die den Eindruck großer Tragweite vermitteln, ohne dass dies den Realitäten entsprechen muss.

Die Außenpolitik ermöglicht öffentlichkeitswirksame Darstellung und eine Distanzierung vom täglichen bürokratischen Politikgeschäft. Im Rampenlicht steht der Staats- bzw. Regierungschef, was auch eine Mobilisierung der öffentlichen Zustimmung durch das Inszenieren von Krisen und Zuspitzungen ermöglicht. Meistens entdeckten die Chefs diese Ressource erst, nachdem innenpolitische Schwächen sichtbar wurden. Clinton suchte das außenpolitische Terrain, nachdem sich sozialpolitische Reformen nicht verwirklichen ließen. Seine Außenpolitik avancierte zur umfassenden „Economic Diplomacy“⁴⁷, indem die Handelspolitik zur strategischen Ressource der Außenpolitik

45 Meldungen dazu in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Juli 2000, S. 9.

46 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat*, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen 1993, S. 25–49, hier S. 41 f.

47 So Thomas Paulsen, *Economic Diplomacy. Die Ökonomisierung der amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Clinton*, Opladen 1999.

wurde. Blair lenkte durch seine spezielle Betonung der Beziehungen zum russischem Präsidenten von akuten innerparteilichen Niederlagen ab. Nicht zufällig geschah dies in einer Phase, in der Blair durch die Direktwahl des Londoner Bürgermeisters vehementen Widerstand innerhalb der eigenen Reihen erfuhr.

Gerhard Schröder startete das Amt des Bundeskanzlers ebenso wie sein Vorgänger Kohl als Innenpolitiker. Internationale Kontakte und Erfahrungen mussten erst erarbeitet werden. In der Startphase der Regierung Schröder/Fischer konnte die EU-Präsidentschaft und der Krieg im Kosovo vom innenpolitischen Koordinationschaos ablenken. Der neue Kanzler agierte öffentlichkeitswirksam, staatstragend und in der verlässlichen Kontinuität der Vorgängerregierung⁴⁸.

Die Konzentration auf die Außenpolitik verringert die Angriffsflächen der Amtsführung in allen politischen Systemen, womit keinesfalls behauptet werden soll, dass Außenpolitik wahlentscheidend wäre – ganz im Gegenteil⁴⁹. Die Politikfelder der Arbeits- und Wirtschaftspolitik bestimmen vielmehr die Wahlabsicht. Außenpolitik dient zwar dem Renommee des Regierungschefs, was er jedoch nicht in Stimmenmaximierung umsetzen kann. Selbst US-Präsident Bush wurde nicht wieder gewählt, obwohl er das Ende des jahrzehntelangen Ost-West-Konfliktes und des Golf Krieges glorreich (mit) herbeigeführt hatte.

7. Ideen-Management

Ideen, Wertvorstellungen und Überzeugungen kommt in der Politik eine gestaltende Kraft zu. Mittlerweile ist in einigen Politikfeldern nachgewiesen worden, welche problemlösende Kraft den Ideen – und eben nicht nur den Interessen – in Verhandlungssituationen zukommt. Ideen reduzieren die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit; das gilt auch für Entscheidungsfindungen in Verhandlungssituationen⁵⁰. Als ein weiteres Instrument des modernen Regierens können Präsident, Kanzler, Premier diesen Zugang nutzen: Sie

48 Zu den außenpolitisch neuen Akzenten vgl. Karl-Rudolf Korte, Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik, in: Internationale Politik, 53 (1998) 12, S. 3–12.

49 Zum Wahlverhalten vgl. ders., Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2000³; ders., Konjunkturen des Machtwechsels in Deutschland. Regeln für das Ende der Regierungsmacht?, in: ZfParl, 31 (2000) 4, S. 833–857.

50 Vgl. Alexander Wendt, Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review, (1994) 2; Judith Goldstein/Robert O. Keohane, Ideas and Foreign Policy, Ithaca 1993, S. 3–27.

können als personifizierte Ideenträger auftreten, als Verkörperung von Ideen – und damit Prozesse der Entscheidungsfindung durch ihr Deutungsmuster beeinflussen. Bei Blair, Clinton und Schröder ist es auch nahe liegend, auf deren gemeinsames Projekt – den Dritten Weg oder die Neue Mitte – zu verweisen. Aber es wäre verkürzt, dieses Ideen-Management nur mit dem Dritten Weg in Verbindung zu bringen. Auch andere Ideen haben sich in der Vergangenheit (z.B. Europäische Einheit bei Kohl oder ausgeprägte Vorbehalte gegen den Kontinent bei Thatcher) als Instrumente von Regierungsstilen analysieren lassen⁵¹.

III. Angleichungen der präsidentiellen und parlamentarischen Systeme?

Sieben unterschiedliche Muster des Regierungshandelns konnten vorgestellt werden. Sie charakterisieren Formen des modernen Regierens. Diese spezifischen Strategien des Entscheidungsmanagements verschaffen den Staats- und Regierungschefs Optionen, um ihren jeweiligen Handlungskorridor zu erweitern. Wie, also in welchem Mischungsverhältnis, sie jeweils diese sieben Varianten nutzen, kann als der persönliche Regierungsstil des Amtsinhabers charakterisiert werden.

Nicht alle sieben Typen des Regierungshandelns sind permanent gleichgewichtig im Einsatz. Das Regierungsmanagement bedient sich in unterschiedlichen Phasen situativ dieser Instrumente. Die vorgestellten Entscheidungskonstellationen charakterisieren Handlungsmöglichkeiten angesichts der Veränderung von Steuerungspotentialen in einem Staat, der über keine klassisch-nationalstaatliche Souveränität mehr verfügt. Regieren spielt sich häufig in vernetzten Gesellschaften im Verhandlungsmarathon mit vielfältigen Akteuren ab. Trotz unterschiedlicher Systembedingungen finden sich die sieben Typen in jedem der charakterisierten politischen Systeme.

Mit dem theoretischen Ansatz des *Akteurszentrierten Institutionalismus* lässt sich aus der Perspektive der Staats- und Regierungschefs die Wechselwirkung zwischen dem jeweiligen Systemkontext und

51 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Ideen oder Interessen? Integrationsansätze im Kulturraum Europa, in: Europa am Scheideweg, München 1998; Günter Bannas, Die dreifache Verantwortung hat Schröders Auftreten im politischen Betrieb verändert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. April 1999.

der Akteurskonstellation zeigen. Auf der Entscheidungsebene sind die Staats- und Regierungschefs die zentralen Akteure, welche die Institutionen für sich strategisch instrumentalisieren oder gegebenenfalls neue Institutionen schaffen, um politische Optionen zu beeinflussen. Andererseits spinnen die Staats- und Regierungschefs Akteursnetze um Institutionen, die sie nicht unmittelbar für sich instrumentalisieren können (z. B. den Kongress in den USA), um Informationsvorsprung zu gewinnen oder um für sie negative Vorentscheidungen zu verhindern.

Durch die vergleichende Methode konnte diese Wechselwirkung zwischen dem Systemkontext und der Akteurskonstellation auch zwischen den drei verschiedenen politischen Systemen anschaulich gemacht werden. So belegen die systembedingten Faktoren beispielsweise, dass es für den US-Präsidenten wesentlich schwieriger ist, durch institutionelle Arrangements eine notwendige Machtzentralisierung zu erreichen als beim britischen Premier. Andererseits war Telepolitik für Clinton einfacher zu nutzen, da ihn dabei systembedingte Parteien-

herrschaft nicht begrenzte. Die akteursbedingten Faktoren – also die Entscheidungsarrangements der Hauptakteure – dokumentieren in der Mehrzahl ihrerseits, wie sich die Staats- und Regierungschefs ihrer begrenzten Rolle bei der Entscheidungsfindung bewusst sind. In den vielfältig verflochtenen Verhandlungsdemokratien bietet die Vorliebe für *high politics* und symbolische Politikdarstellung eine der wenigen Möglichkeiten für die politischen Akteure überhaupt, noch sichtbar zu bleiben. Hier zeigte sich, dass auch Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien zu Entscheidungsstilen greifen, die eher Präsidenten zugeordnet sind, wie beispielsweise „Chefsachen-Mythos“ oder „Telepolitik“.

Die unterschiedlichen Typen des Regierungshandelns sind nicht risikolos. Sie enthalten zwar handlungsermöglichende Ressourcen; bei einseitiger Überdehnung einzelner Varianten stellen sich jedoch rasch auch Restriktionen ein. Modernes Regieren in spezifischen institutionellen Kontexten bietet somit keinesfalls einen Freibrief für immer währendes Regieren.