

Everhard Holtmann · Werner J. Patzelt (Hrsg.)

Führen Regierungen tatsächlich?

Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der
Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für
Politische Wissenschaft

Everhard Holtmann
Werner J. Patzelt (Hrsg.)

Führen Regierungen tatsächlich?

Zur Praxis gouvernementalen
Handelns



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15229-5

Inhaltsverzeichnis

Everhard Holtmann

Einleitung: Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit –
Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung 7

Klaus König

Governance- und Managementkonzepte des Regierens 21

Michael Stoiber

Politische Führung und Vetospieler:
Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht 35

Karl-Rudolf Korte

Die Praxis regierungsförmiger Steuerung 59

Everhard Holtmann

Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom? 73

Eberhard Schuett-Wetschky

Richtlinienkompetenz (hierarchische Führung) oder demokratische
politische Führung? Antwort an Everhard Holtmann 85

Stephan Bröchler

Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der
Bundeskanzler in Deutschland und Österreich 99

Werner J. Patzelt

Verwaltungskultur in der Ministerialbürokratie: Ein empirischer Essay 115

Julia von Blumenthal

Richtlinienkompetenz und Governance: Regierungsführung in Hamburg
2001-2006 131

Petra Dobner

Nur zweite Reihe? – Staat und Regierung in der Global Governance of Water 155

Sandra Dieterich/Hartwig Hummel/Stefan Marschall

Exekutive Präororative vs. parlamentarische *war powers* – Gouvernementale
Handlungsspielräume in der militärischen Sicherheitspolitik 171

Alphabetisches Gesamtliteraturverzeichnis 189

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 217

Einleitung: Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit – Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung

Everhard Holtmann

Wenn die Rede von „politischer Führung“ ist, mutet dieser Sprachgebrauch auf den ersten Blick beinahe altmodisch, ja anachronistisch an. Mit dem Terminus „Führen“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig eine Art von Durchsetzungsanspruch assoziiert, welcher zu Lasten des Rechts mündiger Bürger geht, innerhalb staatlich verfasster Kommunitäten über öffentliche Angelegenheiten frei und gleichberechtigt selbst bestimmen zu können. „Führen“ meint „vorgeben“ und „anweisen“ oder „verordnen“. Politische Führung beschreibt demnach, so scheint es, ein Attribut obrigkeitlicher Herrschaft, das mit den Prinzipien egalitärer Selbstbestimmung moderner ziviler Gesellschaften im Grunde unverträglich ist.

Indes schließt das demokratische Postulat bürgerschaftlicher Selbstbestimmung die *Delegation politischer Autorität* nicht nur nicht aus, sondern macht diese sogar unabweisbar, zumal unter den Gegebenheiten territorial weit ausgreifender Flächenstaaten, auch wenn – besser: und gerade weil – diese staatlichen Akteure inzwischen längst von suprastaatlichen Verbänden und globalen Wirkungszusammenhängen überformt sind. „Politische Führung“ lässt sich zum einen aus der Sicht des Demokratieprinzips gut begründen. Das Prinzip Führen ist mit dem Prinzip der Volkssouveränität sehr wohl vereinbar. Die Statusdifferenz zwischen Führenden und Geführten verliert nämlich dann ihren non-egalitären Anstrich, wenn sie, wie in demokratischen Verfassungsordnungen üblich, auf einer rechtsstaatlich geregelten Arbeitsteilung von Politik basiert: Die herausgehobene Position des/der Führenden wird weder durch Erbe oder Kauf, noch patrimonial oder gar durch angemähte Aneignung erworben, sondern kraft freier Wahlen auf Zeit direkt oder indirekt vergeben. Dabei ist der Rollentausch zwischen Führenden und Geführten grundsätzlich möglich. Dieses gegenüber politischer Führung garantierte Rückholrecht ist ein zentraler Bestandteil ihrer Legitimation durch Verfahren. Und nicht zuletzt diese demokratische Korrekturmöglichkeit bewirkt, dass das ideelle Einverständnis mit dem Institut politischer Führung weltweit und auch wissenschaftlich nicht ernstlich infrage steht (hierzu weiter ausgreifend Helms 2005).

Zum anderen begründet sich ein in die Gegenwart fortwirkendes Erfordernis politischer Führung auch funktional. Dass auch in heutigen Staatengesellschaften komplexe Probleme mit dem Ziel ihrer „angemessenen“ Lösung bearbeitet und öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen, ist unbestritten. Daran haben auch die inzwischen erreichten Zustände globaler ökonomischer Vernetzung und inter-staatlicher Kooperation im Kern nichts geändert. Im Gegenteil wird dadurch noch deutlicher spürbar, dass politisches Entscheidungshandeln, wie die ökonomische Theorie der Politik zutreffend hervorgehoben hat (vgl. Downs 1968: 92), stets unter *Bedingungen von Unsicherheit* erfolgt. Das heißt: Unter gegebenen Bedingungen knapper Ressourcen, konfligierender Interessenlagen und konkurrierender Akteure müssen allgemein verbindliche Entscheidungen gefällt werden, deren

Effekte oftmals nicht präzise bestimmbar sind und die nicht selten unbeabsichtigte Nebenfolgen erzeugen.

Politische Entscheidungslagen werfen mithin nicht nur Machtfragen, sondern in buchstäblichem und übertragenem Sinne „Beherrschungsfragen“ (Klaus König¹) auf. Beherrschbar soll und muss nicht zuletzt die erwähnte Unsicherheit gemacht werden, die durch externe und interne *impacts* hervorgerufen wird. Wenn nun aber – was die Regel ist – mehrere alternative Optionen der Problemlösung zur Wahl stehen und die Auswahl selbst unter hohem Zeitdruck erfolgen muss, dann bedarf es *autoritativer Entscheidungen* durch *allgemein anerkannte Entscheider* und im Wege *allgemein akzeptierter Verfahren*. Damit jedoch ist der objektivierbare Bedarf an politischer Führung abermals recht genau beschrieben. Jenen Akteuren, welche zu politischer Führung legitimerweise ermächtigt worden sind, ist aufgegeben, kraft Amtes „verantwortlich“ zu handeln. Solches *responsible government* setzt notwendig zwei exklusive Vorrechte von Führen voraus: einesteils für die Führenden ein gewisses Maß an eigenem autonomem Handlungsspielraum, und andernteils (immer noch) die ihnen ebenfalls übertragene Möglichkeit, Entscheidungsprozesse spätestens im „finalen“ Stadium zu hierarchisieren. Denn unbeschadet aller informellen Absprachen und öffentlichen Diskurse ist politische Führung zu guter letzt immer ein Akt der Dezision.

Gerade deshalb unterliegt politische Führung hohen allgemeinen Erwartungen von *responsive government*. Unter den Systemvorzeichen der Konkurrenzdemokratie ist ein – nicht genau quantifizierbarer – Grad an Rückkopplung der Entscheider an die Adressaten ihrer Entscheidungen – dies sind vor allem die Bürgerinnen und Bürger – unerlässlich. Viele empirische Befunde deuten darauf hin, dass, entgegen manchen optimistischen partizipationstheoretischen Annahmen, die Responsivität und letztlich auch die Legitimität regierender Akteure nicht ausschlaggebend vom Angebot breiter politischer *Teilnahme* abhängig gemacht, sondern vorrangig an den Chancen der *Teilhabe* an öffentlichen Leistungen und Gütern, mithin dem *Output* der Politik gemessen wird (so auch Sartori 1992: 275)². Politische Führung vollzieht sich demzufolge innerhalb eines Handlungsraumes, dessen Eckpunkte handlungstheoretisch durch die drei Anforderungen hinreichender Rückkopplung (Responsivität), Leistung (Performanz) und Begründbarkeit (Legitimität) markiert sind. Um solchen Ansprüchen zu genügen, wird politischer Führung viel abverlangt: Erwartet wird von ihr einerseits die Optimierung anstehender sachpolitischer Entscheidungen. Andererseits ist sie, zumal bei unpopulären Materien, gehalten, für ihre entscheidungsleitenden Präferenzen um breite Zustimmung zu werben. Politisch erkaufte dies mitunter dadurch, dass sich politisch Führende beim Einsatz an sich vorhandener eigener Führungsmacht eine Selbstbeschränkung auferlegen, vor allem dann, wenn brisante Fragen sozialer Umverteilung und heikle Maßnahmen redistributiver Politik auf der Tagesordnung stehen. Angedeutet ist damit *ein* Dilemma politischer Führung, das auf eine strukturell begründete Führungsschwäche hindeutet.

„Politische Führung“, soviel dürfte bis jetzt bereits klar geworden sein, ist, sofern sie auf staatliches Handeln (einschließlich dessen supra- und inter-staatlicher Ausleger) bezogen wird, in Regierungssystemen des westlichen Typus weithin identisch mit „Regieren“.

1 Vgl. dazu den Beitrag von Klaus König in diesem Band.

2 Folgerichtig verschiebt sich aus der neueren politikwissenschaftlichen Betrachtung von „regulativer Politik“ bzw. „regulativer Verwaltung“ die Legitimationsfrage mehr zum Output-Sektor des decision-making-processes hin. Vgl. hierzu Döhler (2006).

Die weitgehende Austauschbarkeit beider Leitbegriffe wird daher auch in der neueren politikwissenschaftlichen Regierungslehre ohne weiteres unterstellt. „Regieren“ heiße, schreibt beispielsweise Hans-Hermann Hartwich, „immer machtbewusste Führung“, ferner das Verfügen über politische Ämter und rechtlich fundierte Handlungskompetenzen sowie „einen zeitlich-konzeptionellen Vorsprung von potentiellen Akteuren [zu] besitzen“ (Hartwich 1991: 244, 262 f.). Hier werden die beiden Dimensionen der „Tätigkeit“ und der „Funktion“, die innerhalb der analytischen Kategorie des Regieren – und damit auch für politische Führung – seither unterschieden werden können, schon angedeutet: *political leadership*, d.h. das konkrete Aktivieren von personalen Fähigkeiten und formalen Mitteln politischer Führung zu Entscheidungszwecken, erhält ihren eigentlichen Handlungszweck im Prozess des *policy making*, also der Bearbeitung entweder universaler oder sektoraler bzw. ressortspezifischer Problemlagen (zu den funktionalen Dimensionen des Regierens siehe Hartwich 1991: 240f., mit Bezug auf Derlien 1990).

Die formale Unterscheidung nach „Tätigkeit“ und „Funktion“ von Führen bzw. Regieren dient uns, wie gesagt, zu analytischen Zwecken. Dies bedeutet nicht, dass politische Führung bzw. das Regieren in dem Sinne funktionalistisch reduziert wird, dass ihr Handeln jeglicher Wertbezug entäußert würde. Tatsächlich beschreibt das Politikverständnis der älteren deutschen Staatslehre, also das „Führen zu einem guten Ziel hin“ (vgl. Murswieck 1995: 533), auch heute immer noch ein elementares Leitmotiv politischen Führens und Regierens, das in der institutionellen Kopplung an das Demokratieprinzip normativ veredelt wird. Diese normative Aufladung der verfassungsrechtlichen Leitlinien guter Governance hat ein populäres Gegenüber: Auf Seiten der Bevölkerung existiert eine gleichsam immerwährende Erwartung, dass staatliches Handeln am Maßstab der Gerechtigkeit auszurichten sei. An diesem wertrationalen Maßstab werden Prferenzentscheidungen und Performanz heutiger Regierungen wie auch ihre Responsivität und Legitimität in der Öffentlichkeit wesentlich gemessen. Was das „Gemeinwohl“ substantiell ausmacht, ist zwar wandelbar, jedenfalls schwer bestimmbar. Doch wird diese wertbezogene Erwartung nicht oder nicht hinreichend erfüllt, sind ein sinkendes Institutionenvertrauen und ebenso ein wachsendes Misstrauen in die politisch-moralische Aufrichtigkeit der Regierenden die Folge.

Einem anders systematisierenden Vorschlag Sabine Kropps zufolge, lassen sich drei Dimensionen des Regierens allgemein unterscheiden: zum einen beinhaltet Regieren die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (*materielle* Dimension, Staatstätigkeit); zum zweiten meint Regieren jene koordinierenden und steuernden Aktivitäten, mittels welcher die verschiedenen Arenen und Sektoren, Organe und Akteure zusammengeführt werden (*prozessuale* Dimension, governance); drittens schließlich verweist Regieren auf das Amtsverständnis regierender Personen (*personale* Dimension, Regierungsstil)³.

Die oben angedeuteten Risiken für politische Entscheider, an öffentlichem Ansehen einzubüßen und an positiver Legitimation zu verlieren, verweisen auf prekäre Seiten des Regierens, die zugleich faktische Restriktionen politischer Führung darstellen. Während regierende Akteure eigentlich immer, wie erwähnt, unter Bedingungen von Unsicherheit entscheiden müssen und dabei wiederholt unpopuläre Maßnahmen zu treffen genötigt sind, besteht in der Bevölkerung eine weit verbreitete Erwartung andauernd hoher und „optimaler“ Performanz. Sind dabei Einzel- und Gruppeninteressen enttäuscht worden, werden

3 Kropp (2005: 130).

häufig Verteilungsfragen flugs zu Wertefragen umgedeutet: Wer sich zu kurz gekommen wähnt, fühlt sich zugleich ungerecht behandelt.

So legitim solche Bekundungen seitens Betroffener sind, so schwierig ist es andererseits für verantwortliche Entscheider, im Prozess des policy making die Gerechtigkeitsfrage allseitig zufriedenstellend zu behandeln. Für die politikwissenschaftliche Sicht auf politische Führung und Regieren folgt jedenfalls daraus, dass die beiden bisher eingeführten kategorialen Dimensionen „Tätigkeit“ und „Funktion“ um die dritte analytische Kategorie der „Reichweite“ ergänzt werden müssen. Mit „Reichweite“ verbindet sich die Erkenntnis, dass politische Führung in actu permanent an Grenzen stößt. Solche *constraints* werden nicht nur erkennbar in anhaltend hochgespannten staatsgerichteten Leistungserwartungen der Bürgerinnen und Bürger. Das Reichweitenproblem ist vielmehr sehr viel weiter ausgelegt und schließt *Durchsetzbarkeit* mit ein: Die besonderen institutionellen Bedingungen, unter denen politische Führung geschieht, sowie die informalen Handlungsmuster, welche die führenden Akteure „unter sich“ entwickeln und praktizieren, definieren eben nicht nur exklusive Möglichkeiten, sondern immer auch mannigfache Beschränkungen des gouvernementalen Handelns.

Dieser Gedanke leitet über zu einer stärker systematischen Beschreibung der tatsächlichen und potentiellen Einschränkungen politischer Führung. So lässt sich die im Titel des Bandes formulierte, zweifelnde Frage, ob Regierungen tatsächlich führen, zu Zwecken der Analyse genauer operationalisieren. Man erkennt dann sehr bald: Nicht jede heute aufscheinende Führungsschwäche ist völlig neu. Und: Etliche Beschränkungen politischer Führung, vor allem solche mit Verfassungsrang, sind durchaus gewollt. Damit wird bestätigt, dass unsere untersuchungsleitende Frage „Führen Regierungen tatsächlich?“ einen Sachverhalt aufnimmt, der in manchen Facetten wenn nicht altbekannt ist, so doch realiter seit längerem existiert.

Wenn wir die „Führungsfrage“ im Folgenden neu stellen, bewegen wir uns theoretisch im Feld der Beziehungen zwischen Institutionen und Akteuren. Beim Erschließen der Empirie politischer Führung stoßen wir alsbald auf die von der Theorie des historischen Institutionalismus betonten Pfadabhängigkeiten: Es existieren institutionelle Vorgaben, die auch für Regieren einen Rahmen setzen; im Verein mit informalen Handlungsmustern, die sich in diesem Rahmen herausbilden, werden auftretende Unsicherheiten für politische Führung immerhin teilweise reduziert. Soweit es sich um verfassungsmäßig formalisierte Vorgaben handelt, bilden diese die langfristig stabilen Gelegenheitsstrukturen politischer Führung ab, welche uns wohlvertraut sind. Weil aber selbst in einem formal konstanten Verfassungsumfeld immer wieder neue Wege und Modi der Problembearbeitung gesucht und ausprobiert werden, lohnt es auch im Hinblick auf solche seit langem gut markierten Pfade politischer Führung, die Frage nach der Reichweite und den Grenzen dieser neu aufzuwerfen. Zudem sind in den letzten Jahrzehnten zusätzliche und nachhaltig wirkende Beschränkungen der Handlungsspielräume politischer Führung hinzugekommen. Daher bereitet die Frage nach Reichweite und Grenzen politischer Führung nicht lediglich bekannte Antworten auf ein altes Thema wieder auf, sondern nimmt neuere Entwicklungen und Problemstellungen zumindest exemplarisch in den Blick.

Im Geltungsbereich von rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsordnungen wird politische Führung fortwährend unter Bedingungen gewollter Einschränkungen ihrer selbst praktiziert. Die rechtsnormativ gewichtigste Restriktion ergibt sich dabei aus dem Prinzip der *Gewaltenteilung*. Im deutschen Regierungssystem der Gegenwart ist die daraus

resultierende Schrankenwirkung eine doppelte: Bekanntlich wird hier die horizontale Teilung der Staatsgewalt ergänzt um die vertikal-funktionelle Gewaltenteilungsachse im Bundesstaat. Letztere hat die spezifischen Erscheinungsformen eines kooperativen Föderalismus hervorgebracht. Da es sich außerdem im Falle Deutschlands um ein parlamentarisches Regierungssystem handelt, verteilen sich nicht einfach wie in einem simplen Modell von *divided power* die drei Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Vollzug und Rechtsprechung) auf drei Staatsorgane (Parlamente, Regierungen und Gerichtsbarkeit)⁴. Vielmehr ist die Regierung nicht nur Kopf der vollziehenden Gewalt, sondern kraft ihres Initiativrechts institutionell auch an der Gesetzgebung beteiligt. Informal bildet sie gemeinsam mit der Regierungsmehrheit im Parlament eine politische Handlungseinheit. Zudem unterscheiden wir, spätestens seit Thomas Ellweins paradigmatisch zweiteilender Begrifflichkeit von „Regieren und Verwalten“ (Ellwein 1976), zwischen dem politisch führenden und dem eher vollziehenden Teil der Exekutive, eben zwischen Regierung und Verwaltung.

Andererseits findet politische Führung nicht ausschließlich in der Form eines exekutiv gesteuerten „policy making“ zwischen diesen beiden Polen statt. Das Regieren ist vielmehr ein gewaltenverknüpfender dynamischer Prozess, in welchem Ressortleitungen, Fachbureaus und Fachpolitiker der regierenden Parlamentsfraktionen funktional zusammenwirken. Wichtigste interne Referenzgröße des Regierens ist die Regierungsmehrheit im Parlament.⁵ Anders als dies der Erklärungsansatz eines *bureaucratic government* idealtypisch unterstellt⁶, sind aufgrund dieser Konstellation eines parlamentarisch gebundenen Regierens die Handlungsspielräume für „exekutive Führerschaft“ (zum Begriff Grauhan 1969) in der Praxis deutlich eingegrenzt. Andererseits kommt es immer wieder zu inner-exekutivischen Verschiebungen politischer Führungs- und Steuerungsmacht. Ein Beispiel hierfür ist jene neue Ausprägung einer „regulativen Verwaltung“, wie sie mit den neueren Regulierungsbehörden für Telekom, Bahn, Post, Energie und Finanzwirtschaft eingerichtet worden ist. Hier werden Steuerungsbefugnisse an administrative Einheiten abgegeben, die auf der Grundlage (nach wie vor gesetzbasierter) Verwaltungsvorschriften relativ selbständig operieren (Döhler 2006).

Zusätzliche, mittlerweile schon klassische Beschränkungen politischer Führung ergeben sich jedenfalls für deutsche Bundesregierungen infolge des legislativen Vetopotentials der Länderkammer, das insbesondere im Falle gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ländersseitig zu einer gouvernementalen Nebenmacht auf- und ausgebaut werden kann. Obwohl die Produktion von Bundesgesetzen nur in ganz wenigen Fällen in Blockaden und gesetzgeberische Nicht-Entscheidungen mündet, ist hiermit ein Teil der Bedingungen beschrieben, die verhindern, dass aus dem Bundeskabinett heraus einfach „durchregiert“ werden kann. Zugleich stoßen wir jedoch auf die spezifischen Erscheinungsformen des bundesdeutschen Exekutivföderalismus, welcher den beteiligten Regierungen eine gewisse Dominanz einräumt: Gesetzesvorhaben, die zwischen Bund und Ländern auszuhandeln sind, werden *intergouvernemental* vorentschieden. An diesem Punkt ist eine relativ große Eigenmacht exekutivisch gesteuerter politischer Führung unübersehbar.

Die im Grundgesetz gewählte Architektur der Gewaltenteilung schreibt nur scheinbar eine statische Balance der Gewalten – und damit nur scheinbar einen starren Handlungskor-

4 Vgl. zur klassischen Gewaltenteilungslehre Boldt (1995).

5 Boldt schlägt deshalb vor, bei der Gewaltenteilung von einer „moderne[n] Dreiteilung: Regierungsmehrheit – Opposition – Verfassungsgericht“, auszugehen (1995: 155).

6 Siehe dazu den Beitrag von Michael Stoiber in diesem Band.

ridor auch für Regieren – fest. Tatsächlich kommt es fortwährend zu dynamischen Bewegungen, und in deren Gefolge zu *Dehnungen* der institutionalisierten Gewaltenteilung. Dies bedeutet, dass die unsichtbaren Grenzlinien zwischen den Kompetenzzonen der einen oder der anderen Staatsgewalt beständig überschritten werden.⁷ Solche Grenzüberschreitungen tangieren nicht zuletzt, erweiternd oder limitierend, auch die Reichweite und den Wirkungsradius politischer Führung – so beispielsweise dann, wenn die Exekutive von der Befugnis, untergesetzliches Recht selbst zu setzen, extensiv Gebrauch macht; und so insbesondere dort, wo die Regierung als *ein Mitspieler* sich formierenden Verhandlungssystemen beiträgt, in denen Problemlösungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sektoral, „kooperativ“ und para-staatlich ausgehandelt werden.

Gerade diese neuen Formen der Problemlösung, in welchen staatliche mit privaten Akteuren kooperieren bzw. verhandeln, haben zur Folge, dass auch der „Schatten der Hierarchie“ weniger weit reicht als bisher. Insoweit aber sektorale *Policy Coalitions* aus der Sphäre des Staates gleichsam „heraustreten“, verändert sich zwangsläufig auch die Grundlage des Regierens. Politische Führung kann dann nicht mehr wie zuvor wie selbstverständlich auf Befehl und formale Zwangsgewalt setzen. Die Reichweite ihres Regelungsanspruchs wird ungewiss, und dessen Durchsetzungschancen werden weniger kalkulierbar. Betrachtet man denselben Vorgang andererseits aus der Perspektive *geteilter Macht* zwischen Exekutive und Parlament, so wird an dieser Stelle der vielkritisierte Machtverlust des Parlaments in der Tat nachweisbar: In den Politikfeldern verhandeln „jenseits des Staates“ in der Regel nicht Parlamentarier, sondern Vertreter von Regierungen und Verwaltungen. Die informellen Gestaltungsspielräume exekutiver politischer Führung werden größer.

Die wachsende Bedeutung des „paktierenden Staates“ (Dieter Grimm) verändert nicht nur die von Verfassungen wegen fixierte Statik der innerstaatlichen Teilung der Gewalten, sondern widerspiegelt umfassender einen Formen- und Funktionenwandel des modernen Staates insgesamt (vgl. Benz 2001). Die damit einhergehenden veränderten Handlungsbedingungen und Handlungsformen von „Führen“ und „Regieren“ kommen in der jüngeren politikwissenschaftlichen Begriffsbildung dadurch zum Ausdruck, dass sich als Synonym für den komplexen Vorgang allgemeinverbindlichen Entscheidungshandelns inzwischen der Terminus *governance* weitgehend eingebürgert hat. Der Begriff umschreibt, wie in einer einprägsamen Definition vorgeschlagen wird, „neue Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Regulierung, Koordination und Steuerung“, in Staat, öffentlicher Verwaltung, Drittem Sektor und privater Wirtschaft, „in denen meistens staatliche und private Akteure zusammenwirken“ (Benz/Schimank/Simonis 2003)⁸.

Die „new modes of governance“ (Ebenda) wirken sich folglich dahingehend aus, dass es zu einem „Abbau staatlicher Souveränitätsfunktionen“ (so schon Murswiek 1995: 537) kommt. Die damit zwangsläufig verbundenen Einflussverluste politischer Führung waren schon von der Regierungslehre der 90er Jahre thematisiert worden. Axel Murswiek beispielsweise wies seinerzeit hin auf eine „Erosion einer normativ-institutionell geprägten Begrifflichkeit von Regieren“, die angesichts der empirischen Evidenz internationaler wie supranationaler Verflechtungen unabweisbar geworden sei (Ebenda: 538). Werner Jann sprach zur gleichen Zeit von einer durch externe Restriktionen „begrenzten Steuerungsfähigkeit und „Ereignisbeherrschung“ des politisch-administrativen Systems (Jann 1995: 475).

7 Siehe hierzu ausführlicher Holtmann (2004 und 2007 i.E.).

8 Vgl. auch die Definition im Beitrag von Klaus König in diesem Band, S. 24.

Im verschachtelten Feld globaler und nationaler, staatlicher und nebenstaatlicher Arenen der Politik sieht sich also politische Führung mit Einschränkungen ihrer Handlungssouveränität konfrontiert, die in dieser Deutlichkeit zuvor nicht bekannt waren.⁹ Für das Management politischer Entscheidungen bleiben gleichwohl auch „alte“ Instrumente gouvernementalen Steuern und Gestaltens, wie sie in den Verfassungen der Nationalstaaten institutionalisiert sind, weiterhin bedeutsam. Ein solches klassisches Führungsmittel ist in der Bundesrepublik Deutschland etwa die Richtlinienkompetenz deutscher Kanzler. Diese in Artikel 65 GG normierte Legalreserve des Regierungschefs behält, ungeachtet aller supranationalen Überformung des Staatshandelns, als eine Art Hausgut für Regieren politische Bedeutung.¹⁰ Am gleichen Beispiel der Richtlinienkompetenz lässt sich exemplarisch veranschaulichen, dass politische Führung, die eine solche herausgehobene Befugnis formal besitzt, typischerweise dadurch einflussreich ist, dass sie von dieser Befugnis nicht förmlich Gebrauch macht. Die verfassungsrechtliche Position und Kompetenz des Kanzlers sei, schreibt Hans-Hermann Hartwich, nicht gleichbedeutend mit einer aktiven Ausübung der Richtlinienbefugnis. „Zum „Bedingungsfeld“ dieser Ausübung gehört heute in der Bundesrepublik vor allem der Koalitionsvertrag und die alltäglich Abstimmung mit den Mehrheitsfraktionen“. Hierfür biete sich daher „der Begriff „Führung“ als Bestandteil des Regierens an“ (Hartwich 1991: 243).

In den nachfolgend abgedruckten Beiträgen werden die Bedingungen, die Reichweite und die Grenzen politischer Führung aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Einige Beiträge erweitern den Untersuchungsfokus in transnational bzw. supranational vergleichender Richtung.¹¹ Vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion um Regierungsstrukturen und deren Reformen, erörtert *Klaus König* die mit den Begriffen „Management“ und „Governance“ verbundenen Organisations- und Steuerungskonzepte und klopft diese ab auf ihren analytischen Mehrwert für die Regierungslehre. Für König ist „Governance“ begrifflich umfassender und deutlich materiell-politisch aufgeladen, verweise dies doch auf die Kapazität von Regierungen, „Sachpolitiken zu entwickeln, zu formulieren und zu vollziehen“ (S.20). Demgegenüber ist „Management“ laut König eher regierungstechnisch zu verstehen, nämlich als eine ordnende Kategorie zur Erfassung jener Aufbau- und Funktionsprinzipien interner Regierungsorganisation, die in den USA modellhaft als „Managerial Presidency“ diskutiert wird. Die Managementseite der Politik bilde die „Handhabung der Sachpolitik“ ab (S.29). Da aus der Diskussion beider eng verknüpfter Konzepte wiederholt „Projekte zur Reform von Regierungsstrukturen“ (S.23) angestoßen worden sind, mit dem Ziel der Optimierung von Entscheidungen sowie der Beseitigung von Schwachstellen innerer Abläufe, lässt sich die Brücke zum Thema politische Führung leicht schlagen.

Im Ergebnis der Rezeption in Deutschland wird „Governance“, so König, sehr breit verstanden. Der Begriff umschließe „alle Regeln und Prozesse, nach denen in einer Gesellschaft politische Autorität und Kontrolle ausgeübt und Entscheidungen über öffentliche Ressourcen getroffen werden“ (S.22). In der Form der „executive Governance“ begegne uns ein Gegenstand der zeitgemäßen Regierungslehre. Die Governance-Perspektive sei ge-

9 Dies betonen auch Vertreter der Neuen Institutionentheorie wie z.B. March/Olsen, wenn sie schreiben: Democratic Governance [...] also involves influencing the process by which the constraints on political exchange are established“ (Dies. 1994: 264).

10 Zur kontroversen Einschätzung der Richtlinienkompetenz siehe die Beiträge von Everhard Holtmann, Eberhard Schuett-Wetschky, Stephan Bröchler und Julia von Blumenthal in diesem Band.

11 Siehe die Beiträge von Michael Stoiber, Stephan Bröchler und Petra Dobner.

eignet, „die verschiedenen Schichten der Regelungs-, Steuerungs-, Beherrschungsmuster“ in den Blick zu rücken (S.28). Definitiv wie empirisch sei „Governance“ zentriert „auf den exekutiven Kern des Regierens“ (S.25). Dabei ablaufende Entscheidungsprozesse seien indes nicht ausnahmslos hierarchisch-gouvernemental angelegt; vielmehr gingen Parlament und Regierung bei Inter-Organ-Absprachen auf gleicher Augenhöhe miteinander um.

„Governance“ findet unzweifelhaft statt im Rahmen von Institutionen, ist aber ohne *informale Politik* nicht denkbar. Für König ist „Governance“ folglich, „anders als eine rechtsdogmatische Sicht der Verfassungsformen“, auch eine Perspektive „der informalen Regelungs- und Steuerungsmuster“ (S.25). Im Alltag des Regierens falle nicht zuletzt diesen die Aufgabe zu, aufbrechende Konflikte zu begrenzen. Beschränkungen politischer Führung (*constraints*) ergeben sich andererseits auch aus der institutionell abgesicherten Ratio ‚vernünftigen‘ Regierens, d.h. aus Regelbindungen bzw. aus der Subsumption exekutivischen Handelns unter Rechtsnormen (S.30).

Ähnlich wie König geht auch *Michael Stoiber* in seinem Beitrag von einem Verständnis von politischer Führung aus, für welches das Merkmal autoritativer Steuerung prägend ist. Politische Führung ist demzufolge gleichbedeutend mit Regierungskontrolle über kollektiv verbindliche Entscheidungen – für Stoiber synonym mit „political leadership“ (S.36). Die an das Führungsvermögen der verantwortlichen Akteure gerichteten Anforderungen – inwieweit werden sie erfüllt, inwieweit nicht? – erschließen sich für Stoiber über die untersuchungsleitende Frage nach Ressourcen und Restriktionen politischer Führung. Um den Untersuchungsgegenstand systematisch zu erfassen, wählt Stoiber den Ansatz der Vetospieler-Theorie. Zu den notwendigen Ressourcen politischer Führung zählen, Stoiber zufolge, insbesondere eine hinreichende Agenda Setting Power und die damit verbundene Fähigkeit, bedarfsweise „substantielle Politikveränderungen“ zu präsentieren (S.38). Um politische Führung empirisch zu erforschen, bedarf es laut Stoiber eines akteurzentrierten Bedingungsrahmens; dieser ist ausgerichtet auf die „politische Persönlichkeit“ des *leader*, dessen Handeln durch institutionelle bzw. konstitutionelle Faktoren, wie eben die erwähnten Ressourcen und Restriktionen, gerahmt wird.

Seiner empirischen Analyse stellt Stoiber zwei Thesen voraus. Zum einen sei anzunehmen, dass mit zunehmender Fragmentierung der Macht innerhalb eines politischen Systems (vor allem föderaler Verflechtung) die Handlungsspielräume für politische Führung enger würden; es treten mehr „Vetospieler“ in die Arena (S.43). Zum anderen sei davon auszugehen, dass für Regierungen, je nach dem Zuschnitt des politischen Systems, hohe Opportunitätskosten entstünden, um die Loyalität der nachgeordneten eigenen Bürokratie zu sichern (S.49). Um gouvernementale Einflussspielräume genauer bestimmen zu können, stellt Stoiber ein Analyseraster vor, das sodann in diesem Beitrag auf Deutschland, die USA und Frankreich, also ein parlamentarisches, ein präsidentielles und ein semi-präsidentielles System, vergleichend angewendet wird.

Karl-Rudolf Korte identifiziert zu Beginn seines Beitrags drei Erklärungsmodelle für die Regierungsforschung, bildhaft ausgedrückt wie folgt: „Frauen und Männer machen Geschichte“ – „Die Macht der Verhältnisse“ – „Politiker nutzen Handlungskorridore des Regierens“ (S.60). Für Kortes eigene Perzeption bietet die letztgenannte, akteurstheoretisch deutbare Umschreibung einen geeigneten Ansatzpunkt, um sich dem Thema politischer Führung analytisch zu nähern. Für Korte ist „politische Führung“ ehestens beschreibbar als „Regierungssteuerung“ (S.61). Diese finde statt innerhalb eines „Vermittlungsdreiecks“, das markiert werde durch die drei Pole der Steuerung (mittels Regelungen oder Strategien), der Vermitt-

lung (vermittels Kommunikation und Agenda Setting) sowie der Umsetzbarkeit (in Machterwerb und Machterhalt). Politische Führung äußere sich vornehmlich als „Politikmanagement“; dies sei in der Sache vor allem Informations- und Krisenmanagement, dem Verfahren nach „mehr pragmatische Moderation als hierarchische Steuerung“ (S.62). Um erfolgreich steuern zu können, sei die politische Leitung unter anderem angewiesen auf „Politikberatung von innen“ (S.63), welche im Regelfall der zuarbeitenden Administration obliege.

Als wichtige Einflusspersonen sieht Korte Akteure mit „Maklermacht“ im inneren Zirkel politischer Führung angesiedelt. Diesen falle die Aufgabe zu, für die Spitzenpolitiker Informationen zu bündeln. Ein wichtiger Umschlagplatz für einen derartigen Wissenstransfer seien die wöchentlichen oder morgendlichen „Lagerunden“ im Kanzleramt (S.65f.). Regierende werden folglich, so lautet eine Pointe von Kortens Beitrag, nicht unerheblich zu ihren Führungsqualitäten hin geführt. Ihr professionelles Umfeld reduziert fortwährend und unermüdlich bestehende Unsicherheiten des Handelns. Nur so kann politische Führung Erfolg haben.

Strukturmuster und Handlungslogik der in der Literatur so apostrophierten bundesdeutschen „Kanzlerdemokratie“ setzen voraus, dass mit dem Amt des Kanzlers eine erhebliche Organmacht verbunden ist. *Everhard Holtmann* wirft in seinem Beitrag die Frage auf, mittels welcher formaler verfassungsrechtlicher Machtmittel ein Bundeskanzler jene informellen Prozesse in Gang setzen kann, die sein eigenes politisches Überleben sichern bzw. umstrittene Projekte eines von ihm selbst initiierten „executive policy making“ durchsetzen helfen.

Folgerichtig rückt damit die Richtlinienkompetenz deutscher Regierungschefs in den Fokus der Betrachtung. In Teilen der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur wird dieses in Artikel 65 GG normierte Verfassungsinstitut als schlicht entbehrlich, weil realiter politisch folgenlos eingeschätzt (so auch *Eberhard Schuett-Wetschky* und *Stephan Bröchler* in ihren nachstehend abgedruckten Beiträgen). Holtmann setzt dem seine These entgegen, dass die Richtlinienkompetenz sehr wohl „ein wichtiges Prärequisit effektiver ‚Regierungsführung‘“ darstelle (S.76). Praktische politische Wirkung entfalte dieses Instrument in den Händen politisch bedrängter Kanzler aufgrund seiner „Eigenschaft als eine besondere gouvernementale, ‚situationsbedingt wirkende Machtreserve““, und zwar vor allem solange, wie der Kanzler es *nicht* förmlich anwende. Die Richtlinienkompetenz ist demnach keine Blindstelle im politischen Regiebuch der Verfassung des Grundgesetzes. Vielmehr bündele sie die weiteren Instrumente, welche das Grundgesetz dem Kanzler an die Hand gibt, zu einem Vorrat „eingebetteter Führerschaft“, dank welcher sich diesem diverse Wege und Varianten gouvernementaler Machtdurchsetzung und Krisensteuerung eröffnen.

Die einzelnen Ressourcen und ebenso die Bruchstellen von hierarchisierter *embedded leadership* werden von Holtmann in einer Übersicht zusammengefasst dargestellt (S.79). Anhand dieser Matrix treten die verschiedenen Möglichkeiten der instrumentalen Kombinierbarkeit der Richtlinienkompetenz des Kanzlers, insonderheit mit der Vertrauensfrage, zutage. Von diesen Möglichkeiten hat Bundeskanzler Schröder in der ersten und zweiten Periode seiner Regierungszeit überlegt und wirkungsvoll Gebrauch gemacht. Die Richtlinienkompetenz ist, so resümiert Holtmann seine Darlegungen, eben kein verfassungspolitisches Phantom.

Dies sei, so entgegnet *Eberhard Schuett-Wetschky* in seiner als Replik auf *Holtmanns* Beitrag verstandenen Abhandlung, zwar zutreffend; doch nur insoweit, als ja die Richtlinienkompetenz mit Artikel 65 GG realiter existiere. Weder aber sei diese Kompetenz des deutschen Bundeskanzlers im Grunde demokratieverträglich noch in einer parlamentarischen Demokratie wie der bundesdeutschen de facto durchsetzbar. Die Richtlinienkompe-

tenz sei daher, bekräftigt *Schuett-Wetschky* seine schon früher geäußerte Auffassung, „praktisch bedeutungslos“ – eben nicht zuletzt deshalb, weil sie als ein im Kern hierarchisches Führungsmittel mit dem Demokratieprinzip und dessen Übertragung auf die funktionalen Erfordernisse parlamentarischer Demokratien nicht vereinbar sei (S.90).

Zudem sei, so *Schuett-Wetschky* weiter, im Grundgesetz keine formelle Durchsetzungsbefugnis des Kanzlers für dessen Richtlinienkompetenz festgeschrieben worden. Überdies müsse ein Versuch des Kanzlers, sie förmlich zu reklamieren, an der autonomen „Abstimmungskompetenz“ des durch Artikel 38 GG geschützten Abgeordneten unweigerlich auflaufen. *Schuett-Wetschky* geht so weit zu konstatieren, der Begriff „Regierungsführung“ sei als solcher obsolet, weil eigentlich „kein Spielraum für eine Führung der Regierung besteht“ (S.90). Der gouvernementale Spielraum eines bundesdeutschen Regierungschefs werde, wenn überhaupt bestehend, definiert durch die ihn tragende Mehrheit der eigenen Fraktion (S.93).

Über welche Handlungsspielräume verfügen, vergleichend betrachtet, die Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland und der Zweiten Republik Österreich? – Dieser Frage geht *Stephan Bröchler* in seinem Beitrag nach. Das Augenmerk lenkt Bröchler dabei, vor dem Hintergrund der formal-rechtlichen Zuschreibung der Kompetenzen beider Regierungschefs, auf die Prozessdimension des Regierens. Institutioneller Ausgangspunkt der Betrachtung ist, auf beide Vergleichsfälle bezogen, die in Artikel 65 GG festgelegte Richtlinienkompetenz des deutschen Kanzlers. Diesem gegenüber erscheine, so Bröchler, der österreichische Amtskollege wie ein „Geschäftsführer ohne Handlungsvollmacht“ (S.100), blicke man lediglich auf die formale Ressourcenausstattung, in welcher ein vergleichbares Instrument fehle.

Indes wird, Bröchler zufolge, diese scheinbare Disparität gouvernementaler Steuerungsmacht in der Realität des Regierens weitgehend eingeebnet, und zwar auf doppelte Weise: Zum einen sei – hier übernimmt Bröchler die Einschätzung *Schuett-Wetschky*s (vgl. auch dessen nachstehenden Beitrag) – die Richtlinienkompetenz für die Berliner Regierungspraxis „bedeutungslos“, eben ein „Verfassungsmythos“ (S.105). Der deutsche Bundeskanzler sei vielmehr, stärker als sein österreichisches Pendant, „intensiv in Verhandlungssysteme eingebunden“ (S.105 und 111), wie sie unter anderem durch Koalitionen verstetigt werden. Zum anderen würden in jüngerer Zeit in Österreich die „Rollen von Parlament, Kanzler und Staatsoberhaupt umgeschrieben“ (S.115), mit der Folge, dass sich das österreichische Regierungssystem von einem semi-präsidentiellen Typus in ein „parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentiellem Einschlag“ allmählich umgeformt habe (S.107). Der am Wiener Ballhausplatz residierende Kanzler fungiere inzwischen als ein Chefkoordinator von parlamentarischer Regierungsmehrheit, der Sozialpartnerschaft sowie im Parteienwettbewerb. „Regieren“ in Österreich hat sich somit längst zu transformieren begonnen in der Richtung einer dem deutschen Muster vergleichbaren Kanzlerdemokratie.

Werner J. Patzelt behandelt in seinem als „empirischer Essay“ apostrophierten Beitrag einen staatlichen kollektiven Akteur, dessen Anteil an politischer Führung faktisch allgegenwärtig ist, jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung häufig ausgeblendet wird: die öffentliche Verwaltung. Patzelt wählt den Einstieg über das Analysekonzept der „Verwaltungskultur“, das sich in der (vergleichenden) Verwaltungsforschung seit längerem bewährt hat. Dabei geht er von einem weiten Begriffsverständnis aus: Unter „Verwaltungskultur“ werden hier alle „Merkmale, Gestaltungsmöglichkeiten und kulturellen Variationen“ von Ministerialverwaltung – allein diese, und nicht die Administration nachgeordneter Ebenen

und Stellen hat institutionell Zugang zu politischer Führung – subsumiert; mithin führt Patzelt „Verwaltungskultur“ als einen empirisch-analytischen Begriff ein, der die Gesamtheit der Funktionsvoraussetzungen öffentlicher Verwaltung umfasst (S.116).

„Gutes Regieren“ ist, so Patzelt, im allgemeinen Verständnis eine *gemeinsame* Aufgabe von Politik und Verwaltung. Die ‚bel étage‘ politischen Regierungshandeln baut ihrerseits auf dem soliden Untergrund einer routiniert-professionell agierenden öffentlichen Verwaltung auf; dem bekannten Diktum Max Webers zufolge, ist Politik im Alltag primär Verwaltung. Oder in Patzels Worten: „Die Ministerialverwaltung ist das Zwischenglied zwischen politischer Führung und Verwaltung“ (S.119). Folglich geht es bei der Untersuchung der Prozesse und Prozessbedingungen des Regierens wesentlich auch darum, die Verwaltung in ihrer Rolle und Bedeutung als ein Substitut gouvernementaler Führung zu berücksichtigen. Dies lenkt den Blick auf die der Verwaltung inhärenten *Vorstellungen, Einstellungen* und *Praxen* (S.117). Patzelt zeigt die typischen Varianten auf, die einer politisch agierenden Verwaltung offen stehen, wenn diese, was zu ihrem Kerngeschäft gehört, an der Gesetzgebung beteiligt ist. In Deutschland zumal ist der Verwaltungseinfluss im Bereich der sogenannten „administrativen Gesetzgebung“ (S.122) besonders ausgeprägt. Nicht *dass* Verwaltung politisch agiert und de facto führt, ist laut Patzelt das politikwissenschaftliche Problem, sondern das tendenzielle Entgleiten des solcherart politisierten Verwaltungshandelns aus der Geltungszone demokratischer Legitimation. „Macht ohne Mandat“ ist auch dann nicht hinnehmbar, wenn sie sich dank ihrer exklusiven Ressourcen – hier: Amtswissen, Spezialistenkenntnis – unentbehrlich zu machen versteht.

Auch *Julia von Blumenthal* knüpft am Anfang ihres Beitrags an das Instrument der Richtlinienkompetenz an, wenn sie die Frage, ob Verfassungsreformen politisches Handeln signifikant beeinflussen, auf die Länderebene transponiert. In Hamburg ist eine entsprechende Steuerungsbefugnis des 1. Bürgermeisters erst 1996 eingeführt worden. Dies aufnehmend, untersucht von Blumenthal aus einer neo-institutionalistischen Perspektive, wie sich diese „spezifische institutionelle Konfiguration auf das Verhalten der Akteure auswirkt“ (S.132). Im Zuge der hanseatischen Verfassungsreform war die Stellung des 1. Bürgermeisters außerdem noch dadurch aufgewertet worden, dass er seither nicht mehr von den Senatoren, sondern von der Bürgerschaft gewählt wird. Ferner wurde ihm das Recht übertragen, einzelne Senatoren entlassen zu können (S.136).

Konkret wird in Blumenthals Beitrag das Zusammenwirken von Bürgermeister, Senatoren und gewählter Bürgerschaft für wechselnde Koalitionen beschrieben. Analytisch differenziert wird hierbei nach dem Politikstil des Regierungschefs, der Steuerung und Koordination regierungsinterner Abläufe sowie innerhalb der Gruppierungen der Regierungsmehrheit, dem Verhältnis zwischen Regierungschef und seiner Partei sowie der Intervention von Interessenverbänden und parlamentarischer Opposition. Im Ergebnis ihrer empirischen Studien kommt von Blumenthal zu dem Befund, dass die geänderten institutionellen Rahmenbedingungen die Position des 1. Bürgermeisters erkennbar stärken. Die Richtlinienkompetenz erwies sich demnach als eine wichtige Handlungsressource des Regierungschefs; indes erwiesen sich ihr gegenüber die Ressortverantwortlichkeit der Senatoren sowie das Kollegialprinzip des Gesamtensats als ein verfassungsrechtlich bewehrter „Schutzschild“ (S.137). Kennzeichnend für das Regieren in der Hansestadt ist, von Blumenthal zufolge, ein informaler Führungsstil, der innerhalb des Entscheider-Trios von Bürgermeister sowie der Vorsitzenden von größter Regierungsfraktion und Regierungspartei

gepflegt werde. Zwar scheinen in der hamburgischen Spielart von Governance durchaus auch „präsidiale“ Züge auf, diese werden aber eher selten öffentlich sichtbar praktiziert.

Petra Dobner zeichnet in ihrem Beitrag nach, dass das Problem der Reichweite von Regieren und politischer Führung längst globale Größenordnungen angenommen hat. Am Beispiel des weltweit dimensionierten Wasser-Regimes untersucht sie, ob „Staat“ angesichts international fortschreitender Privatisierung des öffentlichen Wasserwirtschaftssektors bei der Global Water Governance nunmehr „in der 2. Reihe“ agiere – was insofern bedenklich sei, weil im Gefolge des Rückbaus staatlicher Regulierung „etablierte Grundlagen demokratischen Regierens preisgegeben“ würden (S.157). Nachweisbar sei ein doppelter Bedeutungsverlust staatlicher hoheitlicher Tätigkeit, nämlich infolge des Rückzugs des Staates „als funktionaler Staat und als primärer Gestalter und Formgeber von Politik“ (S.158). Ist demzufolge staatliche Steuerungsmacht schon unwiderruflich verloren gegangen? Und ist das Zurücktreten in die „2. Reihe“ gar angemessen?

Im Sektor des globalen Wassermanagements ist, wie Dobner aufzeigt, „eine Art transnationales Paralleluniversum zur Welt souveräner Staaten und der UNO“ entstanden. Innerhalb dieses Neben-Regimes werden „Richtlinien der Politik (vor)entschieden“. Das mit der privaten Wasserwirtschaft personell eng verflochtene Netzwerk globaler Wasserpolitik verbanne Staaten und deren Regierungen in besagte „2. Reihe“, denn letztere seien nunmehr zuständig dafür, öffentliche Bürgschaften bereitzustellen und insgesamt die Risiken privat wirtschaftender Akteure abzudecken (S.162f.). Das globale Wasserregime sei territorial entgrenzt, ohne dass eine gemeinsame Polity – also ein Kodex mit Bindewirkung – als allgemein verbindlicher Verpflichtungsrahmen entstünde. Dennoch sei „Staat“ nicht ohne Steuerungsmacht. Denn die auch ökonomisch notwendigen Verbindungen zwischen „Lokalität, Staatlichkeit und Globalität“ (S.169) herzustellen, ist vorerst weiterhin eine genuin staatliche Angelegenheit. *Hier* halten Staat und Politik noch die „1. Reihe“ besetzt.

Bleibt die Außen- bzw. Sicherheitspolitik unter den gewandelten Rahmenbedingungen ein ungeschmälertes Domänenrecht im sogenannten Kernbereich der staatlichen Exekutive? Oder erweitert sich der Brückenkopf parlamentarischen Mitentscheidens in diesen Kernbereich hinein? – Dieser Frage gehen *Sandra Dieterich*, *Hartwig Hummel* und *Stefan Marschall* im letzten Beitrag dieses Bandes nach. Die Autoren übertragen das aus der Theorie der Internationalen Beziehungen entlehnte Theorem des „demokratischen Friedens“, das auf Zusammenhänge zwischen demokratischer Innenpolitik und friedfertiger Außenpolitik abhebt, auf das Fallbeispiel der Bundesrepublik Deutschland: Wie haben sich hierzulande, parallel zu den sich verändernden klassischen gouvernementalen außenpolitischen Handlungsspielräumen, parlamentarische *war powers* entwickelt?

Indem untersucht wird, wie der Bundestag als neues Widerlager zur hergebrachten exekutiven Dominanz in der Außen- und Sicherheitspolitik auftritt, wird mittels dieser spezifischen Politikfeldanalyse der „Beitrag von Parlamenten zur Demokratisierung von Politikprozessen“ deutlich. Angenommen wird eine hohe Responsivität der Bundestagsabgeordneten zu den in der Bevölkerung herrschenden „kriegsaversen“ Einstellungen. In der Folge entstünden, so die Hypothese der Autoren, innerhalb der Regierungsmehrheit „Sollbruchstellen“, welche die gouvernementalen Handlungsspielräume einschränken (S.181). Überprüft wird diese Annahme anhand der 4 parlamentarischen Grundfunktionen von Gesetzgebung, Kreation (Wahl/Abwahl) der Regierung, Kontrolle und Kommunikation. Im Ergebnis der Fallstudie gelangen Dieterich, Hummel und Marschall zu der Einschätzung, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBetG) zwar starke parlamentarische *war powers* konsti-

tuere, dass aber der Bundestag seither de facto keinen einzigen militärischen Einsatz out of area blockiert habe – Ausdruck einer „Antinomie des parlamentarischen Friedens“? Die Autoren vermuten sehr viel unpathetischer, dass dies eher auf wirksame informale Absprachen zwischen Parlament und Regierung hindeute. Exekutive politische Führung und indirekte parlamentarische Mitsteuerung gingen somit Hand in Hand.

Die Redaktion des vorliegenden Bandes wurde im Juli 2007 abgeschlossen. Die Herausgeber danken den beteiligten Autorinnen und Autoren für die geduldige Akzeptanz des Produktionsprozesses, der sich länger hingezogen hat als ursprünglich geplant. Der Dank gilt ferner dem VS Verlag, der den Band in die Reihe der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen hat, sowie Frau Diana Bartholomäus für ihre Hilfe bei der technischen Endredaktion.

Governance- und Managementkonzepte des Regierens

Klaus König

1 Perzeptionen und Konzepte

Governance und Management sind beides: Begriffe der Wissenschaft und Begriffe der wissenschaftlich inspirierten Praxis. Management ist ein etablierter Wissenschaftsgegenstand, im deutschsprachigen Raum insbesondere der Betriebswirtschaftslehre. Welche Wissenschaftsansprüche die Managementbewegung von Anfang an begleiten, belegt die Formel vom „Scientific Management“ (vgl. Taylor 1915). Der Managerialismus ist deswegen vielfach kritisiert worden, etwa die Managementprinzipien als „Proverbs of Administration“ (vgl. Simon 1946: 53 ff.). Aber bis zum heutigen Tage sind Modelle wie „Lean Management“ oder „Total Quality Management“ vom Rationalitätsverständnis einer wissenschaftlichen Zivilisation geprägt. Der Governancebegriff ist im Wissenschaftsbereich – sieht man von einem Vorlauf ab (vgl. Neumann 1980) – durch die Transaktionskostenökonomie eingeführt worden (vgl. Williamson 1979: 233 ff.). Es war dann gerade die Institutionenökonomik, die das Good Governance-Konzept der Weltbank intellektuell anregte (vgl. Theobald 2000). Insbesondere der Weltbankbericht „Governance and Development“ (vgl. World Bank 1992) und das breite Konzept der Commission on Global Governance „Our Global Neighbourhood“ (vgl. Commission on Global Governance 1995) haben Governance zu einem Leitbegriff der Weltpolitik, vor allem der Entwicklungs- und Transformationspolitik gemacht (vgl. König 2002).

Der Governancebegriff ist in seiner weiteren internationalen Karriere unter vielfältige intellektuelle Einflüsse geraten: aus der Politischen Wissenschaft, den Entwicklungsmanagement-Modellen, weiterhin der Institutionenökonomik, dem internationalen Recht u.a. Unter Governance ist verwiesen worden auf die Form des politischen Regimes, auf den Prozess, durch den Autorität im Management von Wirtschaft und sozialen Ressourcen eines Landes für die Entwicklung ausgeübt wird, auf die Kapazität der Regierung, Sachpolitiken zu entwickeln, zu formulieren und zu vollziehen.

Governance hat sich hiernach zu einem ubiquitären Begriff entwickelt, nämlich auf allen territorialen Ebenen – international, national, regional, lokal –, in den ausdifferenzierten sozialen Handlungssphären – Staat und Verwaltung, Marktwirtschaft und Unternehmen, Zivilgesellschaft und Nicht-Regierungsorganisationen –, in den Sektoren des öffentlichen Handelns - Umweltschutz, Friedensstiftung, Wirtschaftsordnung – usw. Governance erhält seine Bedeutung so aus Merkmalskontexten, die explizit oder implizit beigefügt werden. Beispiele für sinngebende Adjektive sind: „Global Governance“ – hier geht es darum, wie trotz Fehlens einer Weltregierung gemeinsame Angelegenheiten der Weltgesellschaft geregelt und gesteuert, konfligierende Interessen ausgeglichen, kooperatives Handeln initiiert, internationale Regime angewandt werden können –; „Europäische Governance“ – hier handelt es sich um alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Art der Ausübung der Befugnisse auf der Ebene der Europäischen Union zusammenhängen – (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001), eben „Good Governance“ – hier

werden die Steuerungs- und Regelungsprämissen für die ökonomische, soziale, politische Entwicklung bezeichnet, und zwar vor allem im Hinblick auf die Dritte Welt, aber auch für Transformationsländer.

Will man den Managementbegriff auf das Regieren beziehen, muss man noch vor den internationalen Modernisierungsbewegungen etwa der eines Planning-Programming-Budgeting Systems (vgl. Böhret 1970, Reiner mann 1975) auf Entwicklungen in den Vereinigten Staaten zurückgreifen. Dort fand der Managerialismus früh im 20. Jahrhundert erste Anerkennung, und zwar auf dem Gebiet der Budgeterstellung und des Haushaltswesens. Von augenfälliger Symbolik war dann der „Report of the President’s Committee on Administrative Management“ von 1937. Prominente Vertreter der Management-Bewegung kamen zu Wort. Management-Prinzipien wurden berücksichtigt: Unity of Command, Hierarchy, Span of Control, Responsibility usw. bis hin zum Stabsprinzip. Management-Funktionen wurden bedacht: Planen, Organisieren, Rekrutieren, Koordinieren, Budgetieren bis hin zur Berichterstattung, hier der Anhörung durch den Kongress (vgl. McCurdy 1977).

Die Empfehlungen des Brownlow Committee führten zur Einrichtung von Regierungsinstitutionen, die das politische Geschäft der USA historisch geprägt haben: das Exekutiv-Amt des Präsidenten mit dem Weißen Haus und seinem Stab als Kern, das Bureau of the Budget, das vom Treasury Department herüberkam und nicht nur Haushalts-, sondern auch Managementverantwortung für die Bundesregierung übernahm, verbesserte Mechanismen für Personalverwaltung, Fiskalmanagement, Planung mit Namen wie Civil Service Commission, Government Accounting Office usw.

Mit diesen Erfolgen auf höchster Ebene erhielt der Managerialismus in den USA eine Dignität, die ihn – parallel zu den Wirtschaftsunternehmen – zu einem Selbstregulativ öffentlicher Organisationen allgemein werden ließ. Verschiedene Managementmodelle – vom Management by Objectives bis Total Quality Management – beeinflussten auch Regierung und Verwaltung. Die „Managerial Presidency“ blieb dabei ein etabliertes Teilthema. Akademiker wie Praktiker des Politischen interessieren sich unter diesen Vorzeichen für Probleme des Regierens: Zuerst einmal entstehen die vielfältigen Aspekte der Rekrutierung des politisch-exekutiven Personals. Schließlich geht es um Hunderte von „Political Appointees“ in der Mitte den Stab des Weißen Hauses, wobei wiederum der „Chief of Staff“ mit besonderer wissenschaftlicher Aufmerksamkeit rechnen kann. Es folgen weitere Themen der Planung der „National Agenda“, der Organisation von Regierungszentrale und Ressorts, der Budgetierung usw. bis hin zu „The President’s Role as a Chief Manager“ und „Congress as Co-Manager of the Executive Branch“ (Pffiffer 1991). Mit dieser Ausweitung der Fragestellungen bis in das Weiße Haus bleibt die Einsicht gesichert, dass Managementprobleme nicht nur öffentliche Verwaltungen angehen, sondern auch Regierungsorganisationen im engeren Sinne betreffen.

Zur Rezeption von Governance- und Managementkonzepten in Deutschland ist vorab darauf zu verweisen, dass wie Management – als ein „anglo-amerikanischer, im Rahmen des betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauchs verwandter Begriff für die Leitung eines Unternehmens“ (vgl. Fremdwörterbuch Wirtschaft 1998: 160) – sich auch der Governancebegriff für das privatwirtschaftliche Unternehmen, insbesondere die börsennotierte Aktiengesellschaft verfestigt hat. Herkömmlich bestehen zwei Diskussionslinien in der wissenschaftlichen wie praktischen Auseinandersetzung mit privaten Unternehmen: die des Management und die der rechtlichen Verfassung, hier insbesondere das Recht der Aktiengesellschaft und benachbarter Materien wie das Börsenrecht. Man kann Recht als geronnene

Macht begreifen. Aber Globalisierung und Europäisierung einerseits, Unternehmenszusammenbrüche, Börsenskandale, Finanzierungsbetrügereien usw. im nationalen wie im transnationalen Maßstab andererseits haben die Frage der Beherrschung von Unternehmen in ihrer Dynamik hervortreten lassen. In der kategorialen Erfassung als Corporate Governance rückt das Unternehmen neben Management- und Rechtsförmigkeit in einen weiteren Fokus der Betrachtung, und zwar im Kontext von Steuerung, Kontrolle, Regelung, Beeinflussung. Es gibt weltweit wie in Deutschland zahlreiche Corporate Governance-Kodizes, die – wenn auch mit der Finalität des ökonomischen Erfolges – Beherrschungsfragen thematisieren und als freiwillige Selbstverpflichtung über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen (vgl. König 2003: 331 ff.).

Pflegen zu Corporate Governance Wissenschaft und Praxis noch eine gemeinsame Sprache, so gilt das für öffentliche Angelegenheiten nur dann, wenn man gehalten ist, in der Perception von Problemen und deren konzeptioneller Erfassung international anschlussfähig zu sein. Das betrifft vor allem die internationale Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transformationsländern. Hier stößt man zunächst auf die Übersetzung von Good Governance in „Gute Regierungsführung“ (vgl. BMZ 1999: 34). Ein solcher Sprachgebrauch entspricht freilich nicht dem internationalen Diskussionsstandpunkt. Good Governance schließt z.B. auch die Unabhängigkeit der Gerichte, die Absicherung von Eigentumsrechten, die Stabilität des Rechts ein. Angesichts solcher sprachlichen Schwierigkeiten (vgl. König 1998: 227 ff.) bleibt man heute eher beim Wort Governance. Es gerät in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu einem breiten Verständnis aller Regeln und Prozesse, nach denen in einer Gesellschaft politische Autorität und Kontrolle ausgeübt und Entscheidungen über öffentliche Ressourcen getroffen werden. Entsprechend wird es zu einem „Governance Questionnaire“ ausgearbeitet, der als Politikarenen Staat und Gesellschaft, politisches System, politische Kultur, Politik und Gender, Wirtschaftspolitik und internationale Einbindung umfasst (vgl. GTZ 2004).

Einen interessanten Gebrauch von Governance findet man in einem Papier des Bundesministeriums des Innern zur deutsch-französischen Zusammenarbeit im Hinblick auf ein gemeinsames Bildungsprogramm für Führungskräfte des öffentlichen Sektors (vgl. Bundesministerium des Innern 2005). Bemerkenswert ist dieser Text jenseits hochschulpolitischer Fragen wegen der Akzeptanz des Governancebegriffes, und zwar auch in der französischen Fassung eines „Master Européen de Gouvernance et d'Administration“. Man konnte nämlich intellektuellen Wortführern der Staatspraxis gerade aus Frankreich begegnen, die Vorbehalte gegenüber Governancekonzepten wegen eines anglo-amerikanisch geprägten Verständnisses der Handhabung öffentlicher Angelegenheiten äußerten. In der Zusammenarbeit mit dem frankophonen Afrika erwies sich dann aber „Bonne Gouvernance“ schwer umgehbar.

Auf wissenschaftlicher Ebene fällt die Einführung von Governance als Terminus technicus leichter. Man findet ihn heute als Global Governance, European Governance, Governance im Mehrebenensystem, Good Governance usw. Insbesondere geraten Modernisierungsstrategien und Leitbilder der gesamten Staatstätigkeit – Progressive Governance, Gewährleistungsstaat – ins Blickfeld. Die Fortschreibung der Policy-Forschung – Steuerungsansatz, Regelungsansatz – wird zum allgemeinen wissenschaftstheoretischen Problem. Die Relevanz der Governance-Perspektive für Politikfelder wie Umweltpolitik oder Forschungspolitik wird zum wissenschaftlichen Gegenstand (vgl. Schuppert 2005: 8 ff.).

Besondere Fragen wirft das für das privatwirtschaftliche Unternehmen entwickelte Corporate Governance Konzept auf, wenn es auf den öffentlichen Sektor ausgedehnt wer-