

## 2 Regieren als Forschungsgegenstand

### 2.1 Überblick über den Forschungsstand

In der Wissenschaft gibt es eine lange Tradition, sich damit zu befassen, wer wie und warum regiert. Einige Arbeiten aus diesem Themenfeld sind längst zu Klassikern geworden, zum Beispiel Werke von Platon, Aristoteles oder Machiavelli (Marschall 2006: 6, Pollak/Sager/Sarcinelli/Zimmer 2008: 9f, Jankowitsch 2008: 199, Jankowitsch/Wineroither 2008: 90). Trotz dieser Tradition war die empirische Aufarbeitung der Regierungstätigkeit einzelner Politiker in der modernen Politikwissenschaft lange Zeit ein Forschungsdesiderat (Hartwich 1990: 11, Gast 2010a: 11f). Es gab kaum entsprechende Analysen, stattdessen prägten Historiker und Journalisten solche Fragestellungen (Edinger 1967a: 15). Dies änderte sich allerdings in jüngster Zeit: Im vergangenen Jahrzehnt erlebte dieses Themenfeld einen Aufschwung (siehe auch: Debus 2008: 93).

Dabei muss zunächst grundsätzlich festgestellt werden, dass es keine explizite Theorie des Regierens gibt (Korte 2001a: 515, Grunden/Korte 2013: 11). Die moderne Regierungsforschung zielt stets auf die Untersuchung von Entscheidungen, denn Regieren heißt nichts anderes, als gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen herbeizuführen und durchzusetzen (Korte/Fröhlich 2009: 16, Korte 2008a: 59). Es geht in der Regierungsforschung letztlich immer um die Frage, wie diese Entscheidungen zustande kommen und wer sie auf welche Weise beeinflusst oder bestimmt. Regieren ist in diesem Sinne ein „konstitutionell geordneter Prozess, der öffentliche Interessenskonflikte in (reversible) Entscheidungen überführt und diesen mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols gesellschaftliche Verbindlichkeit verleiht“ (Grunden/Korte 2013: 15).

Die Regierungsforschung geht von unterschiedlichen grundlegenden Perspektiven aus (Grunden/Korte 2013: 14, Korte/Fröhlich 2009: 16), die sich auf verschiedene Weise gliedern lassen. Zunächst ist zwischen normativen und empirischen Arbeiten zu differenzieren. Obwohl normative Herangehensweisen eine Wurzel dieses Forschungsfeldes sind, werden sie in der aktuellen Politikwissenschaft nur selten verwendet (Helms 2005: 33). Sie werden an dieser Stelle nicht aufgearbeitet, da die vorliegende Arbeit einer empirischen Betrachtungsweise folgt.

Die empirischen Zugänge basieren ihrerseits wiederum auf unterschiedlichen Ausgangsüberlegungen. In der Politikwissenschaft ist auf abstrakter Ebene die Untergliederung in drei Kategorien gängig: Es werden akteurzentrierte, struk-

turalistische und interaktionistische Ansätze unterschieden (Korte 2008a: 59f, Gast 2010a: 15f, Rüb/Alnor/Spoehr 2009: 16f, Schmid 2010a: 28 sowie 30f). Bei diesem Mikro-/Makrodualismus zwischen Akteur und Struktur bzw. System geht es darum, welcher Aspekt des Regierens als determinierender Faktor für den politischen Prozess modelliert wird: die Akteure, die politisch-gesellschaftlichen und institutionellen Strukturen oder, im Rahmen der interaktionistischen Ansätze, beide gleichermaßen (Helms 2005: 34). Die Diskussion darüber firmiert in der Wissenschaft auch unter der Bezeichnung „agent-structure“-Problem (Korte 2008a: 59, Glaab 2007: 304).

Ausgangspunkt sind im Grunde verschiedene Menschenbilder. Die akteur-zentrierte Perspektive weist dem Menschen viel größere Handlungsspielräume zu, er kann die Verhältnisse modifizieren (Thiery 2003: 212f). Dementsprechend stehen in dieser Betrachtungsweise die Interessen und Präferenzen der handelnden Akteure im Fokus, wobei dies ebenso individuelle wie auch kollektive und korporatistische Akteure einschließt (Korte 2008a: 59f). An dieses „great man“-Paradigma (Helms 2005: 34) schloss traditionell die amerikanische Forschung zu den Präsidenten an, die das Regierungshandeln der Präsidenten mit ex post facto-Führungsstilvergleichen untersuchte, häufig mit einer normativen Präferenz (Helms 2000: 414, Korte 2001b: 4). Auch einige deutsche Autoren folgen dieser Perspektive (Schmidt 1992: 15f).

Den Gegenpol zu dieser Herangehensweise bilden die strukturzentrierten Ansätze, die sozusagen genau vom entgegengesetzten Pol ausgehen. Autoren dieser Richtung postulieren, dass institutionelle und strukturelle Gegebenheiten das Regieren determinieren: „Ausgeprägte Institutionen verleiten sogar zum Schluss, dass politische Führungen austauschbar seien, als so wirkungsvoll betrachten sie die Institutionen“ (Fagagnini 2000: 280). Die „Macht der Verhältnisse“ (Korte 2008a: 60) begrenzt die Handlungsmöglichkeiten der Akteure demnach entscheidend (Lauth 2013: 115).

Aus der Sicht der aktuellen wissenschaftlichen Debatte erscheinen allerdings beide Paradigmen als reduktionistisch (Glaab 2013: 356). Während strukturalistische Ansätze die Handlungsmöglichkeiten der Akteure systematisch unberücksichtigt lassen, überschätzen die personenzentrierten Untersuchungen gerade die Autonomie der Akteure (Helms 2005: 34 und 37ff, Korte 2008a: 60, siehe auch Fagagnini 2000: 280). Für eine umfassende Analyse des Regierungshandelns einer Person, die sich einerseits innerhalb der Strukturen bewegen muss, aber andererseits individuell handeln kann, erscheinen deshalb beide Perspektiven grundsätzlich nicht geeignet. An dieser Stelle kommen Arbeiten ins Spiel, die explizit eine Erweiterung dieser Ansätze und damit eine grundlegende Überwindung dieses Dualismus versuchen.

Eine erste Konzeption stellte die impact-Schule bereit, denn sie berücksichtigte explizit mit den Variablen *personality*, *institutions* und *environment* sowohl

personale als auch strukturelle Aspekte in ihren Untersuchungen (Murswieck 1991: 81f). Die vorliegende Arbeit knüpft indes an den akteurzentrierten Institutionalismus an. Diese Konzeption geht noch einen Schritt weiter und integriert struktur- und personenzentrierte Perspektiven interaktionistisch: „Personale und strukturelle Faktoren politischer Führung stehen demnach in einer Wechselbeziehung“ (Glaab 2010a: 324). Damit sind beide Aspekte des Regierens hinreichend berücksichtigt (Gast 2010a: 16, Glaab 2007: 304).

Die unterschiedlichen Ansätze kann man schließlich auch anhand der Ebene unterscheiden, an der sie ansetzen. Arbeiten auf der Makroebene untersuchen grundsätzlich politische Systemelemente, während Ansätze auf der Mikroebene nach der konkreten Tätigkeit von Individuen fragen. Studien auf der Mesoebene stehen dazwischen, denn sie nehmen die Strukturen und Handlungen von Kollektivakteuren, also Organisationen, in den Blick (Grunden/Korte 2013: 19).

Das Forschungsprogramm der vorliegenden Studie folgt mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus dem interaktionistischen Zugang. An der Schnittstelle von Meso- und Mikroebene stehen „Innenansichten der Macht“ im Fokus: Es geht darum, „wie politische Akteure ihr eigenes Handlungsfeld wahrnehmen und interpretieren, welche Normen und Kalküle ihren Handlungen zugrunde liegen, und welche Handlungsinstrumente und -strategien nach ihrer Erfahrung Erfolg versprechend sind, um bestimmte Ziele zu erreichen“ (Grunden/Korte 2013: 20f).

Im Folgenden soll nun zunächst aufgezeigt werden, mit welchen konkreten Ansätzen Wissenschaftler innerhalb der genannten Paradigmen in aktuellen Publikationen arbeiten. Die konkurrierenden Zugänge werden überblicksartig dargestellt und umfassend diskutiert. Dabei soll auch das eigene Forschungsprogramm verortet werden.

## **2.2 Aktuelle Ansätze der Regierungsforschung**

Betrachtet man die aktuelle Diskussion in der Politikwissenschaft, dann wird deutlich, dass eine Aufteilung der Regierungsforschung in die genannten drei Paradigmen zunächst nur eine erste Gliederung der Arbeiten ermöglicht. Schließlich definieren diese Vorstellungen nur einen grundlegenden Zugriff auf das Forschungsthema, sie konstituieren aber noch kein konkretes Forschungsdesign. Innerhalb dieser Paradigmen benutzen verschiedene Autoren wiederum konkurrierende Ansätze, um das Handeln von Regierungen zu analysieren. Dabei gehen die Verfasser der Studien aber nur teilweise unmittelbar auf die vorgestellten Zugänge ein und verorten ihr Forschungsprogramm auch nicht immer explizit innerhalb dieser Paradigmen.

Zunächst setzen nach wie vor Autoren an der strukturalistischen Herangehensweise an, die den Ausgangspunkt für (neo-)institutionalistische Ansätze bildet. Konkret bedeutet das, dass die Forscher in diesem Bereich den Fokus auf die Regelsysteme legen, die die Rahmenbedingungen für das Regierungshandeln festlegen (siehe zum Beispiel Helms 2008, Gast 2010a, Pelinka 2010).<sup>8</sup> Aus der Betrachtung der strukturellen Faktoren leiten sie Handlungsmöglichkeiten für Spitzenpolitiker ab. Für die vorliegende Studie sind diese Ansätze allerdings nur am Rande von Bedeutung, weil mit dieser Untersuchung das Ziel verfolgt wird, das Handeln von zwei Spitzenpolitikern zu untersuchen – damit wird die personale Dimension des Regierens in den Blick genommen (Kropp 2005: 130).<sup>9</sup>

Um das konkrete Handeln von politischen Akteuren jenseits der strukturellen Aspekte zu untersuchen, kommen in der Politikwissenschaft fünf verschiedene Forschungsprogramme zum Einsatz: der Ansatz des political leaderships, biographiezentrierte Herangehensweisen, die Mikropolitik, die Strukturmerkmale des Regierens und funktionsbezogene Rollenkonzepte.

Zahlreiche Arbeiten untersuchen das Handeln von Spitzenpolitikern unter dem Stichwort des political leaderships bzw. der politischen Führung (Pelinka 2005: 148ff, Fliegau/Menges 2011: 100). Dabei greifen viele Autoren auf Überlegungen zurück, die Wissenschaftler in den USA entwickelt haben (Rosenberger 2008: 70). Was sie unter leadership in diesem Zusammenhang verstehen, lässt sich überblicksartig allerdings nicht darstellen, denn die Diagnose von Lewis J. Edinger aus dem Jahr 1967 ist nach wie vor zutreffend:

„Generally, leadership is variously defined in the contemporary social science literature, as influence, authority, power and control over others. (...) But how such concepts are to be defined and applied for comparative purposes remain a matter of considerable disagreement” (Edinger 1967b: 5).

Verschiedene Autoren definieren selbst die basalen Elemente unterschiedlich (Elgie 1995: 2ff, Jankowitsch/Wineroither 2008: 114, Stoiber 2008: 36, Walter 2009: 378, Helms 2010: 3), und auch über die Operationalisierung dieses Begriffs besteht Dissens (Pelinka 1997: 371, Pelinka 2008: 46).<sup>10</sup> Bisweilen wird Führung bzw. leadership sogar synonym zu den Ausdrücken Management oder Regierungsstil benutzt. Und noch komplizierter wird es, wenn man die äußerst

8 Ludger Helms ordnet seinen Aufsatz dem Paradigma des akteurzentrierten Institutionalismus zu. Dennoch untersucht er ausschließlich strukturelle Rahmenbedingungen von politischer Führung (Helms 2008: 20f).

9 Mit Sabine Kropp lassen sich drei Dimensionen des Regierens differenzieren: die personale sowie die materielle und die prozessuale Dimension (Kropp 2005: 130).

10 Siehe für eine Übersicht über moderne Klassiker, die auf diesem Zugang aufbauen: Rosenberger 2008: 71ff.

verschiedene Genese des Begriffs in unterschiedlichen Disziplinen betrachtet, denn interdisziplinäre Erkenntnisse gibt es kaum (Gast 2010b: 34).

Dennoch verwenden zahlreiche Autoren diese Konzeption. Traditionell setzen diese Studien an der personenzentrierten Untersuchungsperspektive an (Glaab 2007: 307, Wineroither/Wolfslehner 2010: 252),<sup>11</sup> wiewohl manche Autoren für sich in Anspruch nehmen, institutionelle Rahmenbedingungen als stärkende oder limitierende Faktoren des Handelns der Akteure zu berücksichtigen (siehe zum Beispiel Schmid 2005: 257, Gast 2010c, Glaab 2010b). Aus Sicht eines übergreifenden Analyseansatzes greift das allerdings zu kurz, denn die verschiedenen Arenen, in denen Spitzenpolitiker führen müssen, arbeiten die Autoren nicht systematisch heraus. Hinzu kommt, dass viele Definitionen des Führungsbegriffs lediglich einen bestimmten Aspekt aufgreifen und „in der Folge die Komplexität des Gesamtphänomens aus dem Blick verlieren“ (Gast 2009: 212).<sup>12</sup> Zusammengefasst bedeutet das: „Bisher wurde keine Definition von Führung hervorgebracht, die auch nur annähernd alle Aspekte des Führungsphänomens zu erfassen in der Lage ist“ (Grasselt/Korte 2007: 26).

Dem akteurzentrierten Paradigma sind darüber hinaus auch einige Arbeiten zuzuordnen, die direkt an der Persönlichkeit der Spitzenpolitiker ansetzen und ihr Handeln aus ihrem Lebensweg heraus untersuchen wollen. Diese biographiezentrierten Ansätze sind ebenfalls keine klar abgrenzbare Methode, sie werden auch sehr verschieden verwendet (Dausien 2006: 59). Zudem sind die Arbeiten theoretisch unterschiedlich umfassend elaboriert. Eine Reihe von Studien verzichtet ganz darauf oder begnügt sich mit unsystematischen theoretischen Reflexionen (siehe zum Beispiel Kronenberg 2009, Munimus 2010, Kohlmann 2011), während andere von umfassenderen Modellen ausgehen (siehe zum Beispiel Edinger 1967a).

Max Reinhardt hat eine Studie vorgelegt, die diesem Bereich zuzuordnen ist und sich auf eine komplexe methodische Fundierung stützt. Er untersucht mit einer Habitus-Feld-Analyse nach Pierre Bourdieu die Machtstruktur der SPD (Reinhardt 2011a). Diese Methode postuliert, dass zwei Faktoren für die Positionen von Politikern entscheidend sind: einerseits ihre politische Überzeugung sowie andererseits ihre Ämter, die sie im Laufe ihres Lebens innehatten. Mittels dieser Merkmale lassen sich die Akteure in einen „sozialen Raum“ einordnen

---

11 Sigrid Rosenberger formuliert das explizit: „Political Leadership ist ein auf mehreren Faktoren beruhender Ansatz, der die Erklärung und Analyse politischer Prozesse, [sic!] um den bisher vernachlässigten personenzentrierten Aspekt bereichert“ (Rosenberger 2008: 73).

12 Anton Pelinka argumentiert darüber hinausgehend sogar, dass in stabilen Demokratien nur eine ganz bestimmte Form des leaderships vorkommt (Pelinka 2008: 64f). Ihm zufolge ist diese Forschungsrichtung deshalb nur für Untersuchungen im Rahmen nicht-demokratischer Systeme zweckmäßig, „aber für die Analyse stabilisierter liberaler Demokratie eignet sich dieser Ansatz wenig bis überhaupt nicht“ (Pelinka 1997: 375).

(Reinhardt 2011b: 186). Dementsprechend untersuchen Autoren dieser Richtung die Biographien der Akteure, um ihre Positionen im „sozialen Raum“ zu bestimmen. Sie erklären dann bestimmte politische Entscheidungen auf Basis dieser Positionierungen (Reinhardt 2011b: 178f).<sup>13</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Heterogenität der Definitionen und Umsetzungen der biographietheoretischen Ansätze problematisch sind. Hinzu kommt, dass diese Herangehensweise grundsätzlich kaum systematisch theoretisch aufgearbeitet ist (Köttig/Müller-Botsch/Schiebel 2011). Aus praktischer Sicht lässt sich kritisieren, dass sich Arbeiten dieser Richtung auf ganz unterschiedliche Quellen stützen. Moniert wird zudem, dass die biographischen Ausgangsdaten grundsätzlich problembehaftet sind, „gefärbt durch Lebenslügen und Angeberei, lückenhaft wegen des retrospektiv-erinnernden Charakters“ (Fuchs-Heinritz 2010: 97). Hinzu kommt das typische Problem aller Ansätze, die einzelne Akteure in den Mittelpunkt ihres Interesses stellen: Die institutionellen Gegebenheiten und die anderen relevanten Akteure werden im Rahmen der biographietheoretischen Zugänge nur am Rande betrachtet oder zumindest nicht systematisch hergeleitet.

Einen ganz anderen Weg gehen Forscher mit der Konzeption der Mikropolitik (micropolitics), die allerdings bislang nur selten verwendet wird (Schmid 2011: 324). Die Autoren verfolgen dabei das Ziel, mikropolitische Konzeptionen für die Regierungsforschung fruchtbar zu machen. Grundsätzlich rücken diese Ansätze einzelne Interaktionen in den Fokus: „Gesucht wird nicht länger nach übergeordneten Strukturen oder grundlegenden Normen, sondern es sind die Praxen individueller wie kollektiver AkteurInnen, die den Schlüssel zur Erklärung des Sozialen darstellen“ (Biegelbauer/Jörke 2009: 3). In politikwissenschaftlichen Analysen suchen die Autoren nach spezifischen mikrostrukturellen Handlungsmustern, die auf die Herstellung politischer Entscheidungen ausgerichtet sind (Patzelt 2000: 232, Pritzlaff/Nullmeier 2009: 12, Biegelbauer/Jörke 2009: 3, Willner 2011: 176).<sup>14</sup> Ihr Ziel ist es, typische Muster zu identifizieren, die verallgemeinerbar sind (Schmid 2011: 340).

Friedbert Rüb und Roland Willner untersuchen mit dieser Konzeption die Regierungsstile von Politikern. Dabei postulieren sie explizit, dass der Regierungstil Ausdruck der Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren ist (Rüb 2011: 84). Insofern scheinen diese Arbeiten dem interaktionis-

13 Max Reinhardt untersucht diese Positionen, um die Hintergründe der „wirtschaftsliberalen Wende“ der SPD aufzuarbeiten (Reinhardt 2011b: 179).

14 Diese Untersuchungen sind auch wichtig für das Verständnis der anderen Ebenen des politischen Prozesses, denn es geht gerade darum, „was an gleichen formalen Praktiken und an gleicher situativer Funktionslogik mikrostruktureller Wirklichkeitskonstruktion den so unterschiedlichen politischen Meso- und Makrostrukturen immer wieder zugrunde liegt“ (Patzelt 2000: 232, Hervorhebungen im Original).

tischen Paradigma zuzuordnen zu sein. Regieren ist in dieser Vorstellung ein permanenter Prozess (Rüb 2009: 43). Das konkrete Handeln von Politikern wollen die Autoren mit „politischen Praktiken“ beschreiben, die über die individuelle Person hinaus wirkmächtig sind und somit „transpersonalen“ Charakter haben (Rüb 2013: 345). Sie nennen sieben Praktiken, die aber letztlich nichts anderes als Handlungsstrategien darstellen, mit denen beschrieben wird, wie hierarchisch und autoritär ein Regierungschef den politischen Prozess organisieren möchte, die Praktiken werden zum Beispiel als Weisungen oder Konfrontationen im Unterschied zu Vereinbarungen oder Verhandlungen bezeichnet. Ein Regierungsstil ist dementsprechend definiert als die Kombination aus der Ausgestaltung dieser Praktiken, psychologischen und personalen Eigenschaften des Spitzenpolitikers sowie externen Faktoren (Rüb 2009: 54). Daraus ergibt sich dann ein Stil, der in einer Vier-Felder-Matrix typologisiert werden kann: Unterschieden wird zwischen dem Navigator, dem Administrator, dem Anpasser und dem Durchwurstler (Rüb 2009: 54ff).

So sehr diese Konzeptualisierung zunächst fruchtbar erscheint, um einzelne Entscheidungen en détail nachzuvollziehen, so problematisch ist sie als Ausgangspunkt für generalisierende Aussagen über das Regierungshandeln eines Politikers. Zunächst fokussiert sich diese Konzeption ganz auf die extrem kleinteilige Darstellung einer oder einiger weniger Entscheidungssituationen (siehe dazu Willner 2009). Damit ist eine generelle Aussage über einen Regierungsstil aber nur schwer möglich, weil sich die Frage stellt, inwiefern diese einzelnen Entscheidungen typisch – oder vielleicht gerade vollkommen atypisch – für die Handlungsweise des untersuchten Politikers sind. Das lässt sich mit diesen Studien nicht beantworten.

Hinzu kommt das „Problem der Eindeutigkeit“: Welcher Praktik ein bestimmtes Verhalten zuzuordnen ist, hängt immer auch von der Perspektive des Betrachters ab. So kann es zum Beispiel sein, dass ein Akteur eine Aussage als Versprechen, ein anderer aber die gleiche Aussage als Drohung interpretiert (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 12). Deshalb sind die Praktiken stets perspektivenabhängig und kaum eindeutig zuzuordnen.

Aus praktischer Sichtweise muss zudem auf die ausgesprochen problematische Quellenlage verwiesen werden: Wer eine politische Entscheidung im Einzelnen nachvollziehen will, ist auf Spitzenakteure angewiesen, die exklusives Wissen aus dem Arkanbereich ihrer Tätigkeiten detailliert zur Verfügung stellen. Dass Spitzenpolitiker dermaßen spezialisierte Auskünfte erteilen, erscheint kaum vorstellbar. Solche kleinteiligen Aushandlungs- und Implementationsprozesse kann man dementsprechend wohl nur untersuchen, indem man sie teilnehmend beobachtet (Schmid 2011: 340f) – wobei stark bezweifelt werden muss, dass die Spitzenakteure des politischen Betriebes damit einverstanden wären, insbesonde-



re bei wichtigen und möglicherweise heiklen Entscheidungen.<sup>15</sup> Hinzu kommt, dass man bei solchen Beobachtungen sicherlich analog zur Medienberichterstattung mit reziproken Effekten rechnen muss: Alleine die Tatsache, dass sie beobachtet werden, beeinflusst das Verhalten der Protagonisten.<sup>16</sup>

Diese Aspekte schmälern die Güte der Erkenntnisse der mikropolitischen Betrachtungen von Regierungshandeln. Den Ausweg aus diesem Quellendilemma suchen Autoren dieses Forschungsansatzes darin, ihre Analysen fast ausschließlich auf die Presseberichterstattung zu stützen (siehe dazu Willner 2009). Aufgrund der aus der Publizistikwissenschaft bekannten medienspezifischen Selektions- und Darstellungslogiken ist das allerdings hochproblematisch.<sup>17</sup>

Hinzu kommt, dass die Begrifflichkeiten der Typologie der Regierungsstile normativ geprägt sind („Durchwurstler“). Dies ist mit einem strikt empirischen Forschungsvorhaben nicht vereinbar. Und schließlich führt diese Konzeption weder den zeitgeschichtlichen Hintergrund noch die unterschiedlichen Akteure und Arenen systematisch ein, die ein Spitzenpolitiker bei seinem Regierungshandeln berücksichtigen muss. Damit verfehlt diese Konzeption letztlich das selbstgesteckte Ziel, personale, organisationale und strukturelle Faktoren des Regierens einzubeziehen. Aspekte wie beispielsweise die Stellung eines Politikers in der eigenen Partei können aber nicht unbeachtet bleiben, sie tauchen durch den Unterpunkt der externen Faktoren sozusagen durch die Hintertür in mikropolitischen Analysen auf. Konkrete Konsequenzen, zum Beispiel die Frage, inwiefern diese Aspekte Machtressourcen darstellen, werden daraus aber nicht abgeleitet – das ist nicht überzeugend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die drei genannten Herangehensweisen jeweils das Problem haben, dass sie heterogen verwendet werden. Die beiden erstgenannten Ansätze definieren darüber hinaus kein klar umrissenes und theoretisch abgeleitetes Forschungsprogramm, während die Konzeption der

---

15 Josef Schmid thematisiert diese Problematik, nennt aber keine Strategie, wie man damit umgehen könnte (siehe Schmid 2011: 340ff).

16 Unter reziproken Effekten verstehen Medienforscher in Anlehnung an Kurt und Gladys Engel Lang Wirkungen auf alle Akteure, die Gegenstand der medialen Berichterstattung sind. Die Akteure verändern ihr Verhalten, weil sie wissen, dass darüber berichtet wird. Ein solcher Effekt ist auch bei teilnehmenden Beobachtungen plausibel, denn schließlich wissen die Protagonisten, dass ihr Handeln beobachtet wird (siehe grundlegend zu reziproken Effekten: Kepplinger 2009a: 51ff).

17 Schließlich ist es nicht so, dass die Medien die Realität eins zu eins abbilden: „Die Berichte der Medien sind oft einseitig, ungenau und verzerrt, sie bieten manchmal eine ausgesprochen tendenziöse Weltsicht. (...) Die Realität wird durch die mediale Informationsverarbeitung in eine Medienrealität transformiert“ (Schulz 2008: 65f). Aus empirischen Untersuchungen sind zahlreiche Verzerrungen in der Medienberichterstattung bekannt.



Mikropolitik keine überzeugende empirische Umsetzung ihrer Postulate zur Analyse von Regierungshandeln bereitstellt.<sup>18</sup>

Gerade das bieten aber die Strukturmerkmale des Regierens, die Karl-Rudolf Korte, Martin Florack und Timo Grunden zur Analyse des Handelns von Ministerpräsidenten auf Nordrhein-Westfalen angewendet haben (Korte/Florack/Grunden 2006, siehe auch Grunden 2009). Auf Basis des akteurzentrierten Institutionalismus nach Renate Mayntz und Fritz Scharpf (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000) arbeiten die drei Autoren eine Heuristik heraus, die einen Rahmen definiert, innerhalb dessen sich das Regierungshandeln in deutschen Bundesländern abspielt. Damit verknüpfen sie institutionelle und personale Aspekte. Als Ergebnis nennen sie fünf Strukturmerkmale des Regierens: Ministerpräsidentendemokratie, Verhandelnde Wettbewerbsdemokratie, Parteien-, Koalitions- und Mediendemokratie. Das Regierungshandeln spielt sich demnach in verschiedenen Arenen ab, die mit diesen Strukturmerkmalen berücksichtigt werden.<sup>19</sup> Indem die Autoren innerhalb dieser Merkmale mehrere mögliche Ausprägungen herausarbeiten, definieren sie ein klar umgrenztes Forschungsprogramm, mit dem sich Regierungshandeln untersuchen lässt und das zugleich Kriterien für einen Vergleich des Agierens verschiedener Akteure bereitstellt.

An den verschiedenen Arenen, in denen die Regierenden agieren, setzen schließlich funktionsbezogene Rollenkonzepte an, die ebenfalls im Rahmen der Regierungsforschung zum Einsatz kommen. Autoren dieser Richtung argumentieren, dass die verschiedenen Handlungsarenen unterschiedliche Handlungslogiken definieren, die Spitzenpolitiker berücksichtigen müssen (siehe zur Übersicht Glaab 2010a: 325f).<sup>20</sup> Die vorliegende Arbeit geht auf diesen Aspekt näher ein, indem sie an die Rollenkonzeption für Ministerpräsidenten nach Herbert Schneider (Schneider 2001a) ansetzt. Damit soll untersucht werden, worin die beiden Regierungschefs entscheidungs- und darstellungspolitisch „die Verwirklichung substantieller Aufgaben des Amtes“ sahen (Schneider 2001a: 191). Anders ausgedrückt: Ihr Selbstverständnis von der Rolle eines Regierungschefs soll berücksichtigt werden.

Auf diese Weise kommen in der empirischen Untersuchung der Regierungsstile von Bernhard Vogel und Kurt Beck zwei Perspektiven zum Einsatz: das Rollenverständnis der Regierungschefs wird mit den Strukturmerkmalen des

---

18 Mikropolitik wird hier in einem engeren Sinne verstanden, nämlich als die konkreten Konzeptionen zur Analyse von Regierungsstilen nach den Ansätzen von Rüb bzw. Willner. Mit der Kritik an diesen beiden Herangehensweisen soll nicht die grundsätzliche Perspektive, die die Mikropolitik in einem weiteren Sinne bereitstellt, in Frage gestellt werden.

19 Zur Übersicht: Grasselt 2006: 13.

20 Auch Henrik Gast verweist in einem Aufsatz über politische Führung auf verschiedene Rollenanforderungen, mit denen ein Spitzenpolitiker konfrontiert ist, weil er sich in verschiedenen Arenen bewegt, zum Beispiel im Parlament oder innerhalb seiner Partei (Gast 2011: 26).

Regierens kombiniert (Kapitel 3). Mit der Rollenkonzeption kann explizit das Selbstverständnis der beiden untersuchten Ministerpräsidenten in den Blick genommen werden, während mit den Strukturmerkmalen des Regierens die Arenen und das Agieren der Regierungschefs innerhalb dieser Kontexte systematisch hergeleitet und aufgearbeitet werden kann.

Damit betreibt die vorliegende Arbeit gerade keinen „Regierungsstilimpressionismus“ (Rüb 2011: 83), den manche Autoren grundsätzlich Analysen von Regierungsstilen unterstellen. Ebenso wenig trifft die manchmal formulierte Kritik zu, solche Analysen gingen nur typologisch vor (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 17), denn die Beschreibung des Stils eines individuellen Akteurs geht über eine simpel erscheinende Typologienbildung hinaus.

Für eine solche umfassende Analyse müssen viele Variablen berücksichtigt werden, da die Betrachtung sonst unterkomplex wäre. Daraus abzuleiten, dass sich die Strukturmerkmale deshalb schwer operationalisieren ließen (Fliegau/Kießling/Novy 2008: 415), trifft allerdings nicht zu, denn die Heuristik stellt im Unterschied zu anderen Ansätzen eine klar abgrenzbare Operationalisierung bereit (siehe Kapitel 3). Manche Autoren kritisieren darüber hinaus, dass die „follower“, also die Anhänger eines Regierungschefs, bei einer solchen Analyse nicht untersucht würden (Fliegau/Kießling/Novy 2008: 403ff). Das ist kein Argument, das sich gegen die Strukturmerkmale des Regierens anführen lässt. Die Anhänger des Regierungschefs werden systematisch berücksichtigt, denn im Rahmen der Ministerpräsidentendemokratie soll zum Beispiel explizit untersucht werden, inwiefern die Unterstützung der Kabinettsmitglieder eine Machtressource für den Regierungschef darstellt. Auch der manchmal genannte Kritikpunkt, es werde kein Policy-Bezug<sup>21</sup> hergestellt (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 17), trifft nicht zu, weil einzelne Issues als Beispiele für bestimmte Aspekte der Ausprägungen der Strukturmerkmale herangezogen werden.

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Strukturmerkmale des Regierens eine Möglichkeit darstellen, um zu analysieren, wie die beiden Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck politische Entscheidungen als Kern des Regierungshandelns geprägt haben. Dabei schließt die vorliegende Studie an der Definition an, dass Regieren eine „Mischung aus Koordination und Steuerung, Leitung und Entscheidung sowie die Fähigkeit zur Durchsetzung der Politik“ bedeutet (Korte/Fröhlich 2009: 16). Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, anhand der Strukturmerkmale des Regierens zu zeigen, inwiefern Vogel und Beck diese Elemente genutzt und kombiniert haben.

---

21 In der vorliegenden Studie wird begrifflich immer wieder an die gängige dreidimensionale Politikdefinition angeschlossen, die Politik in die inhaltliche/materielle Dimension (policy), sowie die prozessuale (politics) und die formale (polity) Dimension aufteilt (Schubert 2002: 654).

Landesvaterdemokratie

Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard

Vogel und Kurt Beck

Klein, M.

2015, XIV, 363 S. 10 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-07040-3