

Auch die beinahe chronische Germanophobie vieler französischer Intellektueller vor allem nach der Verurteilung der *Baader-Meinhof*-Bande wird von *Waechter* thematisiert (S. 148). Der damals immer wiederkehrende Verweis auf die deutsche Nazi-Vergangenheit erfülle, so zitiert der Autor den exzellenten französischen Deutschlandkenner *Joseph Rovin*, in Frankreich die Funktion, historische Schuld auf das Nachbarland abzuladen und unter anderem von eigenen Verbrechen während des Algerienkrieges abzulenken (S. 149). Bonn erwog damals übrigens eine Öffentlichkeitsoffensive, um nach *Jean-Paul Sartres* Besuch bei *Andreas Baader* im Hochsicherheitstrakt des Gefängnisses Stuttgart-Stammheim das negative Deutschlandbild in Frankreich korrigieren zu helfen.

*Waechter* gelingt es mit seinem auch reich gebilderten Buch, dem Leser einen eindrucksvollen Blick hinter die Kulissen der deutsch-französischen Beziehungen in dieser Epoche zu ermöglichen. Studien in *Schmidts* Privatarchiv sowie Gespräche mit beiden Staatsmännern erlaubten es ihm, nahezu ein Jahrzehnt grenzüberschreitender enger, freundschaftlicher Partnerschaft authentisch und anschaulich aufzuarbeiten.

*Udo Kempf*

## Regieren als strategische Steuerung – empirisch gesättigter Vergleich von Berlin und London

*Tils, Ralf: Strategische Regierungssteuerung. Schröder und Blair im Vergleich, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 417 Seiten, € 29,95.*

Mit Strategiefragen hat sich die Politikwissenschaft lange Zeit nur am Rande beschäftigt. Die Themenfelder politische Steuerung und politische Führung fristeten ein Schattendasein – wohl auch, weil die Disziplin ihre Aufmerksamkeit eher der Erforschung der Mechanismen der Machtkontrolle und -balance widmete und das „Regieren“ selber vernachlässigte. Dies hat sich in den letzten beiden Dekaden deutlich verändert. Zu den zahlreichen Studien, die im Bereich der Regierungsforschung erschienen sind, gehört auch die Habilitationsschrift von *Ralf Tils*, in der er die Steuerungsleistungen zweier sozialdemokratisch geführter Regierungen vergleicht. *Tils* ist im Themengebiet „Strategische Steuerung“ eine bekannte Größe in der Politikwissenschaft. So hat er – teilweise zusammen mit seinem Vater *Joachim Raschke* – mehrere Monographien beziehungsweise Sammelbände zum Thema veröffentlicht. Die Habilitationsschrift rundet diese insofern ab, als dass nun erstmals eine komparative Betrachtung vorgelegt wird. Im Rahmen dieser Untersuchung analysiert der Autor die Regierung von *Gerhard Schröder* (1998 bis 2005) und von *Tony Blair* (1997 bis 2005).

In den ersten drei Abschnitten führt er in das Konzept der strategischen Steuerung ein und entwickelt für einen analytischen Bezugsrahmen den Vergleich. Hierauf folgen Kapitel zu den Strategieprofilen der beiden Regierungen, in denen jeweils auf eine dichte Beschreibung der Eigenheiten in einem zweiten Schritt fallspezifische Erklärungen geliefert werden. Abschließend werden die beiden Fälle systematisch gegenübergestellt und Erklärungen für die Unterschiede geliefert. Der politikwissenschaftliche Mehrwert dieser Studie liegt im theoretischen wie im empirischen Bereich. Eine genuine Eigenleistung liegt zunächst in der Entwicklung von Begriffen und Kategorien, mit denen sich die politische Strategie beschreiben und rekonstruieren lässt. So analysiert *Tils* die Voraussetzungen und Bedingungen der

Strategiefähigkeit eines kollektiven Akteurs, wozu die Klärung der Führungsfrage, die Vorgabe einer Richtung und die Entwicklung von Strategiekompetenz gehören. Empirisch untersucht er vier Sektoren – die Steuerung der Organisation, die Formulierung von Lösungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Probleme (Problempolitik), die Strategie gegenüber der politischen Konkurrenz und die Strategie der Kommunikation. Die Konzeption des Analyserahmens ist schlüssig, an manchen Stellen erscheinen die Begriffe allerdings nicht ganz trennscharf. Unklar bleibt zum Beispiel, wie sich „political leadership“ in das Konzept der politischen Strategie einfügt.

Im Vergleich der beiden Regierungen kommt *Tils* zu einem eindeutigen Ergebnis: Bei *Gerhard Schröder* stellt er ein Defizit an politischer Strategie fest, während die Regierung *Tony Blair* ein hohes Maß an Steuerung aufweist, das in eine Form der Übersteuerung umschlägt. Für die Regierung *Schröder* ist kennzeichnend, dass eine kohärente Konzeption für die Reformpolitik fehlt und insgesamt vieles ad-hoc oder instinktiv entschieden wurde. Es entstand keine handlungsfähige Analyse- und Planungseinheit, die die politische Steuerung hätte anleiten können. Zu den inhaltlichen Brüchen und Diskontinuitäten kam eine Zerfaserung der politischen Kommunikation, die die Regierungspolitik wenig überzeugend erscheinen ließ. *Tils* diagnostiziert eine „inkonsistente und inkohärente kommunikative Linienführung“ (S. 204; Hervorhebung im Original). Bis zur Entwicklung der Agenda 2010 fehlte es an deutlichen Richtungsvorgaben. Als wesentliches Defizit wird das parteidistanzierte Regieren *Schröders* ausgemacht, da sich hierin eine „ungekoppelte Organisationssteuerung“ manifestierte (S. 195). Zu diskutieren wäre, ob die Entscheidung für die duale Führung mit *Franz Müntefering* als Parteivorsitzendem nicht ausführlicher als strategische Führungsleistung zu würdigen gewesen wäre. *Tils* tendiert zu der Annahme, dass eine Aufteilung der Rollen die Strategiefähigkeit schwächt. Im Falle *Schröders* spricht jedoch viel dafür, dass diese Aufteilung der Führungsfunktionen hilfreich war, um die fehlende Kopplung *Schröders* an die Partei zu kompensieren. Die Regierung *Tony Blair* zeigt in fast allen Facetten ein deutlich abweichendes Steuerungsprofil: Die ehrgeizige und umfangreiche Reformpolitik wird durch eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und eine intensive Nutzung formaler wie informeller Entscheidungsstrukturen ermöglicht. Im Gegensatz zum deutschen Fall manifestiert sich eine durchstrukturierte und zentralisierte Kommunikationssteuerung, die mit den policy-Entscheidungen abgestimmt ist. Obwohl die Konkurrenz zwischen *Tony Blair* und *Gordon Brown* die Strategiefähigkeit zunehmend behinderte, zeigte sich insgesamt eine deutlich stärkere Regierungssteuerung als im Falle *Schröders*.

Im Anschluss an die empirischen Fallbeispiele bezieht der Autor die Ergebnisse noch einmal auf die Theorie zurück und fragt dabei, inwieweit der institutionelle Kontext die politische Strategiefähigkeit bedingt oder sogar determiniert. Im Ergebnis relativiert *Tils* die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Regierungssteuerung führt er auf das individuelle Strategieprofil des Regierungschefs, die Strategiefähigkeit und den Faktor „Leadership“ und weniger auf das institutionelle „setting“ zurück. Den Akteuren und damit dem individuellen Willen zum „strategy-making“ wird eine herausragende Bedeutung beigemessen. Anzumerken ist, dass die Erklärungsfaktoren, die *Tils* hervorhebt – insbesondere das individuelle Strategiepotenzial und der Faktor „Leadership“ –, nicht ganz trennscharf sind.

Im abschließenden Teil führt der Autor die Typologie der „ambitionierten“ und der „unambitionierten“ Steuerung ein (S. 342 f.), wodurch die konkreten Fälle auf abstraktere Begriffe bezogen werden. Dies ist im Sinne einer Verallgemeinerung und einer Theorie-

bildung zwar sinnvoll. Angesichts des komplexen analytischen Ansatzes erscheint diese dichotomische Gegenüberstellung jedoch zumindest ausbaufähig. Im Sinne einer weiteren Theoriebildung wäre darüber nachzudenken, wie diese Typologie weiter ausdifferenziert werden könnte, um die Eigenheiten einer größeren Zahl an empirischen Fällen besser abzubilden und den internationalen Vergleich so zu erleichtern. Damit ändert sich jedoch nichts an der Gesamtbewertung: Es liegt eine anspruchsvolle, empirisch gesättigte, theoretisch und methodisch reflektierte, sehr gut lesbare und innovative Studie vor, die für die weitere politikwissenschaftliche Forschung zur strategischen Regierungssteuerung Maßstäbe setzt.

Henrik Gast

### Parlamentarische Kontrolle von Militäroperationen – Verfahren im Vergleich ohne Berücksichtigung des Informellen

*Ondarza, Nicolai von: Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, 363 Seiten, € 59,–.*

Der Strukturwandel der internationalen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Bedingungen für die nationale Außen- und Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Dazu gehört das Phänomen der zunehmenden multinationalen Militäroperationen zur weltweiten Konfliktlinderung. Diese im Kontext internationaler Organisationen durchgeführten Missionen können gleichwohl nur stattfinden, sofern deren Mitgliedstaaten freiwillig bestimmte Kontingente ihrer nationalen Streitkräfte entsenden. Doch diese Form der Beteiligung an internationalen Einsätzen stellt die politischen Institutionen und Verfahren auf nationaler Ebene vor neue Herausforderungen: Wie kommen die Entscheidungen in der Praxis zustande? Und wie ist es um deren parlamentarische Kontrolle und demokratische Legitimation bestellt?

In den vergangenen Jahren sind bereits erste Studien erschienen, die die Mechanismen in Deutschland näher betrachten.<sup>1</sup> Vergleichende Analysen sind indes rar. Diese Lücke füllt *Nicolai von Ondarza*. Mit seiner Dissertation strebt er nicht weniger an als das systematische Vermessen parlamentarischer Beteiligungsrechte an sicherheitspolitischen Entscheidungen in den europäischen Nationalstaaten. Sein Urteil fällt klar aus: Zwar existiert eine parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung in unterschiedlichen Formen – gemessen an der Tragweite der Entscheidungen sei sie aber überall zu gering.

Da die Bandbreite der Verfahren und formellen Beteiligungsrechte in den nationalen Parlamenten erheblich ist, konzentriert sich der Autor auf eine Auswahl von fünf Staaten.

1 Vgl. *Nina Philippi*, Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main 1997; *Markus Wölfe*, Die Auslandseinsätze der Bundeswehr und ihre Auswirkungen auf die Rolle Deutschlands im internationalen System, Bonn 2005; *Daniel Sigloch*, Auslandseinsätze der deutschen Bundeswehr: verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Hamburg 2006; *Andreas M. Rauch*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, Baden-Baden 2006; *Dieter Wiefelspütz*, Auslandseinsätze der Bundeswehr und der Bundestag, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 203 – 218.