

"Modernes Regieren" in der Ära Tony Blair

Roland Sturm

"Most people don't actually want a date with destiny; they just want a date with a dentist." (Michael Howard, zitiert nach *The Economist*, 16.10. 2004: 38).

"Just as sex was probably going on before it was invented in the 1960s, so too was joined-up government being practiced before it was so named." (Ling 2002: 639).

Effizienz durch Vertrauen? Der "dritte Weg" in der Staatsführung

Die Idee des "modernen Regierens" in der Ära Tony Blair ist eng verbunden mit einem als neu propagierten Verständnis der Möglichkeiten und Strategien effizienten politischen Handelns. Mit dem Schlagwort des "dritten Weges" verbindet sich in diesem Zusammenhang der Versuch, trotz knapper staatlicher Ressourcen einen gesellschaftlichen Erneuerungsprozeß in Gang zu setzen, der staatliche Gestaltungsspielräume im Konsens aller Bürger erweitert. Die Konstruktion "dritter Wege" für das Staatshandeln auf zentralen Politikfeldern hat schon in der zweiten Amtsperiode der Regierungszeit Tony Blairs viel von ihrer ursprünglichen politischen Wirksamkeit verloren. Der Optimismus, daß sich ein neuer Zugang zur Gesellschaft über vertrauensbildende Prozesse der Selbstreflexion von Policy Communities finden lasse, ist heute gedämpft. Die kommunikative Fassade des "spin", der diese Zugänge aufwerten sollte, bröckelt und veranlaßt immer mehr Beobachter, nach der Substanz der politisch inszenierten Triangulierung zu fragen, die unweigerlich die Labour Party als einzige Partei der vernünftigen und pragmatischen Mitte zwischen der Staatsgläubigkeit von "old Labour" und dem Marktradikalismus der Thatcher-Ära erscheinen läßt. Die internationale Bewegung der Sozialdemokratie, die "modernes Regieren" als Synonym für diese Triangulierung verstand, ist tot. Todesursache: die fehlende Substanz des gemeinsamen Projekts und die Grenzen weltweiter politikstrategischer Konvergenz (Sturm 2000). Die Hoffnung auf eine neue Qualität von Gesellschaft blieb jenseits der entsprechenden Rhetorik wenig konkret.

Die Debatte um Gesellschaftsmodelle im Kapitalismus hat sich - trotz anhaltenden Bemühens um eine differenzierte Sichtweise der "varieties of capitalism" - im Kern und vor allem in der politischen Praxis auf die Dichotomie des "europäischen Sozialmodells" einerseits und des angelsächsischen "Neoliberalismus" andererseits verengt. Der britische Weg wird

heute umstandslos dem Marktoptimismus und der Globalisierungsfreudigkeit des letzteren zugeordnet (vgl. Schmidt 2002; Richards 2004, zur Debatte: Coates 2001), nicht nur von Kritikern der Politik Tony Blairs, sondern auch durch die Regierung Blair selbst, nimmt man beispielsweise ihre Position zu Wirtschaftsfragen im EU-Kontext als Maßstab. (Stellvertretend seien hier nur die zahlreichen opt outs bei den sozialen Rechten der Europäischen Menschenrechtscharta genannt.)

War mehr Innovation von der Überzeugungskraft und der Regierungstechnik New Labours zu erwarten? Ein umfangreiches Forschungsprogramm des Economic and Social Research Council hatte ausführlich die Schwachstellen des Regierens in der Zeit vor dem Regierungswechsel 1997 analysiert. Die wichtigsten Einsichten und Handlungsanweisungen, die sich aus den Befunden der Einzelforschung ergaben, lauteten: Politische Entscheider sind in Großbritannien konfrontiert mit der Fragmentierung von Entscheidungsprozessen; mit der Ressourcenschwäche der Entscheidungsträger; mit Lernprozessen, die Probleme neu definieren, bevor sie gelöst werden können; mit Marktlösungen, die traditionelle handlungsanleitende Wertsysteme erodieren und das Vertrauensverhältnis bei nichtmarktlichen Kooperationsbeziehungen untergraben; mit der Tatsache, daß Staatshandeln zu Staatsversagen führt (weshalb es besser sei, nur im Falle politischer Krisen einzugreifen), und der Beobachtung, daß Kooperationshandeln in Netzwerken den diplomatischen Moderator erfordert, also größtmögliche staatliche Zurückhaltung nahelegt (Rhodes 2000: 359).

Das Weißbuch "Modernising Government", mit dem 1999 New Labour eine neue Ära des Regierens starten wollte (vgl. Rhodes 2000a), versuchte, geeignete Instrumente zu finden, um angesichts der skizzierten wenig ermutigenden Befunde zur politischen Steuerbarkeit des britischen Gemeinwesens, einem weiteren Effizienzverlust des Regierungshandeln entgegenzuwirken. Die moderne Form des Regierens in der Ära Tony Blair stellte Kooperation ("joined-up government") (Ling 2002; Bogdanor 2005), die soziale Inklusion, Diskurs und Deliberation, Vertrauen und "empowerment" der Betroffenen, bzw. sozialwissenschaftlich gesprochen, das "Netzwerk" nichthierarchischer Kooperation in den Vordergrund eines erneuerten Zugangs zur Politiksteuerung. Ziel war es, holistisches Denken der Handlungsträger zu ermöglichen; über institutionelle Grenzen bestimmter Arbeitsgebiete hinaus, Alternativstrategien zu entwickeln; im Hinblick auf die Öffentlichkeit responsiv zu planen, Unkonventionelles zu wagen und Politik lernfähig zu halten.

"Partnerschaft" als strategisches Element für die Umsetzung von "joined-up government" wurde in der ersten Amtsperiode Tony Blairs in zahlreichen Politikfeldern als notwendige Handlungsressource vorausgesetzt. Kritiker haben darauf hingewiesen, daß die Regierung Blair undifferenziert mit dem Partnerschaftsbegriff umging und vor allen Dingen, daß es sich in der Realität erwies, daß die staatliche Seite in einer solchen Partnerschaft nicht immer mindestens gleichgewichtig die staatliche Aufgabenerfüllung mitbestimmen kann (Grimshaw/ Vincent/ Willmott 2002). Partnerschaft alleine war allerdings nur ein Teilelement der oben skizzierten Umorientierung zur Wiederinwertsetzung von Politiksteuerung. Für die weiteren genannten neuen Strategien der Politiksteuerung wären nicht zuletzt umfangreiche Anpassungsleistungen des traditionellen Regierungsapparates und seiner Routinen nötig gewesen. Diese blieben aber aus.

Regierungsorganisatorisch schlugen sich die Ziele des "joined-up government" in der Einrichtung neuer Arbeitszusammenhänge im Cabinet Office nieder, wie u.a. der Social Exclusion Unit und der Innovation Unit. Der Optimismus, daß damit ein Neuanfang effizienteren Regierens gelingen kann, ist in der heutigen Regierungspraxis der Labour Party zwar nicht völlig verschwunden. Die Regierung Blair geht weiterhin davon aus, daß es im Lande einen "progressive consensus" gibt, der ihre Entscheidungen trägt. Regierungshandeln wird aber inzwischen von mindestens vier Dilemmata gepeinigt:

- (1) dem Ideologiedilemma,
- (2) dem Kommunikationsdilemma,
- (3) dem Organisationsdilemma und
- (4) dem Steuerungs-dilemma.

Diese vier Dilemmata sollen im folgenden näher untersucht werden, wobei abschließend die resümierende Frage nach der Bestandsaufnahme "modernes Regieren" in der Ära Tony Blair noch einmal zu stellen ist.

Der "Dritte Weg" - eine "Ideologie" für pragmatisches Regierungshandeln?

Eines kann man der Regierungspraxis Tony Blairs nicht nachsagen: Sie sei gekennzeichnet durch ein "muddling through" ohne Visionen. Von Anfang an war klar, daß New Labour sich um einen Kontext des Regierungshandeln bemühte, um diesem eine politikfeldübergreifende Zielrichtung und vielleicht sogar einen tieferen Sinn zu geben. Von Anfang an war aber auch klar, daß diese Verankerung von Politik in einem Sinnkontext nicht so konkret sein konnte und durfte, daß die Leitlinien der Politik zu deren

Fesseln oder Schranken wurden. Politische Handlungsfähigkeit definierte sich aus der Sicht der Regierung Blair als Zusammenspiel von Orientierung und Gestaltungsfreiheit. Der entscheidende Maßstab für das Wahrnehmen erkannter politischer Optionen blieb aber letztendlich (wichtige Ausnahme ist hier die Beteiligung am Irak-Krieg) immer die demoskopische und wahlpolitische "Großwetterlage".

Ideologisch innovativ konnte unter diesen Prämissen sogar der Rückgriff auf die Regierungspraxis und die Regierungsziele der Konservativen Partei sein. Philip Gould, der Wahlkampfberater Blairs, verbrachte 1992 mehrere Monate beim Wahlkampfteam Bill Clintons in den USA und kam schon damals mit der Erkenntnis zurück: "that the left could only win through modernised parties, reclaiming values believed by many to be owned by the right, and most important of all rooted in the hopes and aspirations of ordinary working people." (Gould 1998: 172). In der materiellen Politik bedeutete dies nach dem Wahlsieg New Labours 1997:

(a) die Übernahme des konservativen wirtschaftspolitischen Gedankengutes der Vorgängerregierungen, v.a. der Regierung Thatcher. New Labour übernahm sogar für eine begrenzte Zeit die übertrieben optimistischen steuer- und ausgabenpolitischen Pläne der Vorgängerregierung;

(b) die deutliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an den Interessen der City (des internationalisierten Finanzzentrums) und der britischen Industrie nicht zuletzt zum Erhalt und zur Stärkung ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit;

(c) den Rekurs auf konservative Werte ("Verantwortung", Familie) und Programme (Stärkung des Erziehungswesens, Verbesserung der Lage der sozial Benachteiligten durch ihre Integration in den Arbeitsmarkt oder "zero-tolerance"-Strategien bei der Kriminalitätsbekämpfung selbst gegenüber Straftätern im Kindes- und Jugendalter) in der Sozial- und Innenpolitik.

Das ideologische Dilemma der Regierungspraxis von New Labour liegt nicht nur darin, daß New Labour dem britischen Volk und seinen Wählern vorschlug, eine substantiell in der Kontinuität des Konservatismus stehende Politik schon deshalb als neue Politik zu begreifen, weil sie von ihr anders begründet wurde bzw. sich auf andere Wertehorizonte bezog. Zum Teil wurde diese "Zumutung" durch politische Kommunikation und die Reorganisation der Administration der Politik, auf die noch einzugehen sein wird, sicherlich gemildert. Als Dilemma erwies sich auch, daß der Kern des "ideologischen Projekts" zu vage blieb, um für dieses Unterstützung mobilisieren zu können. Für den Beobachter wurde Regierungshandeln greifbar über Einzelprojekte und deren Begründungen. Die

Verbindung zur "großen Erzählung" der neuen Politikbegründung stellte sich nicht her. New Labour "versagte" immer konkret (in den Augen der Wähler vor allem in der Gesundheits-, Bildungs- oder Verkehrspolitik, ausführlicher: Savage/ Atkinson 2001), konnte aber nicht auf die legitimatorische Wirkung seiner neuen Wertehorizonte hoffen, um mindestens zukunftsweisende Intentionen plausibel zu machen.

Die neuen Begründungen des Regierens besetzten, wenn sie in der breiten Öffentlichkeit überhaupt Erwähnung fanden, nur eine marginale Rolle im politischen Diskurs. Beobachter verweisen bei der Suche nach Letztbegründungen des Wertehaushaltes der Regierung auf die eher christliche als sozialistische Grundorientierung Tony Blairs, die eine Ethik des verantwortlichen Handelns begründe (Atkinson/ Savage 2001: 11). Mehr noch als in der Innenpolitik, wo der "Diebstahl" konservativer Ideen und der Umbau einer wahlpolitisch erfolglosen Labour Party als geschickter politischer Schachzug sogar begrüßt wurde, zeigt die im Lande unpopuläre und in der konkreten Begründung (unmittelbar bevorstehende irakische Bedrohung) heute nicht mehr nachvollziehbare Entscheidung für das britische Engagement im Irak, daß die Grundorientierung der Blair-schen Politik nicht nur verbietet, politische Entscheidungen kausal zu bestimmen, sondern daß die hier präsentierte Ethik neben ihrer Unverbindlichkeit für politische Einzelentscheidungen vor allem eines gewährleistet: Sie gibt dem Premierminister die Gewißheit, das Richtige getan zu haben.

Die wichtigsten nach außen kommunizierten ethischen Grundsätze für innenpolitisches Handeln der Regierung Blair sind "equal worth", "opportunity for all" und "responsibility" (Blair 1998: 3f.). Jeder Brite soll unabhängig von seiner Herkunft und anderen Persönlichkeitsmerkmalen in seinem Leben gleiche Startchancen haben und diese auch aus eigener Verantwortung erkennen und wahrnehmen. Startchancen werden als wirtschaftliche Startchancen interpretiert, als Teilnahmemöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Aufgabe des Staates ist, in "Humankapital" zu investieren, um eine Verbesserung der Startchancen der Benachteiligten durch eine effiziente und innovative Bildungspolitik zu erreichen. Die Frage, ob die Finanzierung bildungspolitischer und anderer Investitionen in Humankapital nicht auch die Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums erfordert, wird weitgehend ignoriert. Aus dem Bürger wird in erster Linie ein Teilhaber im Wirtschaftsprozeß, der nicht nur seinen eigenen Nutzen, sondern auch den Nutzen der britischen Wirtschaft mehrt. Dem strebsamen und hart arbeitenden Bürger ist in dieser Logik nicht mehr zuzumuten, daß er

Mitbürger durch Sozialtransfers finanziert, die ihre Verantwortung für den Wirtschaftsprozess nicht wahrnehmen wollen.

Die britische Politik in der Ära Blair definiert ihre Aufgaben deutlich bescheidener, als es Vorgängerregierungen in der Ära des Wohlfahrtskonsenses taten. Sie reduziert die Handlungsfelder, auf denen sie gestalten kann, durch das Ausschöpfen aller Möglichkeiten der Privatisierung, verbunden mit einer überwachenden Rolle von semi-autonomen Aufsichtsbehörden und durch weitgehende Entregulierung der Märkte. 2004 erbrachte der Privatsektor bereits öffentliche Dienstleistungen im Werte von £32 Mrd., Schätzungen gehen von einem Zuwachs in der dritten Amtszeit Tony Blairs auf £40-60Mrd. aus (Timmins/ Studemann 2005: 6). Hinzu kommt eine reduzierte Rolle des Staates bei der Sicherung sozialer Gerechtigkeit auf eine "Schleusenöffnungsfunktion". Soziale Gerechtigkeit ist naturwüchsiges Ergebnis der Teilhabe am Arbeitsmarkt, dessen "Schleusen" der Staat offen hält, ohne für individuelle Lebenskarrieren weiter finanziell oder als Grundversorger verantwortlich sein zu müssen, was Nothilfe nicht ausschließt.

Gesellschaft soll dabei nicht als Kategorie verschwinden, sondern durch Bürgerengagement und freiwillige Zusammenarbeit immer wieder neu lokal, regional oder bezogen auf die Lösung bestimmter, eine größere oder kleinere Gruppe von Bürgern interessierende Probleme entstehen. Diese Gesellschaft soll "fair" und "anständig" sein, weil sich die Bürger aus aufgeklärtem Eigeninteresse der Gemeinschaft widmen, so Tony Blair (Gould 1998: 237). Die neue Bindung der Bürger an Werte der Gemeinschaft wird zur Entlastungsstrategie, die Regierungen Handlungsoptionen zurückgibt und Handlungszwänge positiv besetzt, aber keinen demokratietheoretischen Entwurf dafür liefert, wie die Entgrenzung nationaler Ökonomien und die bislang immer noch notwendige und deshalb fort-dauernd angestrebte nationale Kohäsion und Verfaßtheit von Gesellschaften versöhnt werden können.

Der Vorteil der "unideologischen" Begründung des Regierungshandeln, nämlich jegliche Interpretation politischer Optionen zuzulassen, wurde in der Tagespolitik zu einem Nachteil aus zwei Gründen: zum einen verlangte die Logik des Dritten Weges immer die Kontextualisierung von politischen Entscheidungen. Da sich diese nicht direkt aus dem pragmatischen Handeln ergab, mußte sie quasi von außen als "große Erzählung" immer wieder neu formuliert und neu an die Realität herangetragen werden. Damit erhielt die politische Kommunikation eine zentrale Funktion: New Labour wurde die Partei des "Spin" (der manipulierenden Poli-

tikpräsentation), aber auch die Partei, die rituell zuhört und als Regierungspartei die "Kundenwünsche" der Wähler umsetzt.

Exemplarisch sei hier nur die vom Labour Party National Policy Forum im November 2003 angestoßene Programmdebatte genannt. Labour setzte sich das Ziel, im ganzen Land eine "big conversation" zu starten. In seinem Vorwort zu dem entsprechenden Diskussionsentwurf "A future fair for all" (2003: 2), räumt Tony Blair erneut das ungelöste Dilemma von Wertebezug und Realpolitik ein:

"We offer a renewed idealism about the power of politics to make a real difference to the people's lives, but we make clear, too, the realities of government - the need for priorities, for spending choices, for tough, sometimes difficult decisions for the long-term common good."

Zum anderen erweckt die Grundsätzlichkeit der Letztbegründung der Blairschen Politik die Erwartung von Kontinuität und Verlässlichkeit. Dies widerspricht aber dem Pragmatismus, der situative Politik begünstigt und sich an dem Maßstab der vermuteten Zweckmäßigkeit messen läßt. In den Worten Tony Blairs vor dem französischen Parlament: "There are no ideological preconditions, no pre-determined veto on means. What counts is what works" (Blair 1998: 148).

All spin, no substance?

Im Januar 2004 erstattete der sogenannte Phillis-Ausschuss Bericht. Dieser von der Regierung eingesetzte Ausschuss unter dem Vorsitz von Bob Phillis, dem Vorstandsvorsitzenden der Guardian Media Group, hatte die Aufgabe, sich mit der Kommunikationsstrategie der Regierung Blair zu beschäftigen. Konkreter Anlaß war die Bemerkung Jo Moores, einem der politischen Berater des Premierministers, daß der 11. September 2001 "a good day to bury bad news" war. Hierin schien sich ein gewisser negativer (zynischer) Höhepunkt des regierungsamtlichen News-Management anzudeuten. Der Phillis-Ausschuss empfahl der Regierung dringend, ihre Kommunikationsstrategie zu ändern und die "culture of secrecy" sowie die "era of spin" (Grice 2004) zu beenden. Bereits vor dieser Untersuchung hatte der Economist (30.8.2003: 10) Tony Blairs Regierungspraxis mit den Worten charakterisiert: "Throughout his time as Prime Minister, he has shown himself to be obsessed with image and message and manipulation - what everyone now calls spin."

Abgesehen von der Bewertung konkreter Einzelfälle des Umgangs der Regierung Blair mit der Vermittlung von politischen Entscheidungen ist selbst aus Regierungssicht der gepflegte Stil der Regierungskommunikation nicht unproblematisch. Das Kommunikationsdilemma der Regierung

Blair besteht darin, daß einerseits sie selbst einen großen Teil vor allem ihrer Wahlerfolge ihren erfolgreichen Kommunikationsstrategien zuschreibt. Das Management der öffentlichen Meinung, um gewünschte Ergebnisse zu erzielen, wurde deshalb nicht nur für möglich, sondern auch für nötig gehalten. Andererseits aber stößt der "Verkauf" von Politik selbst bei größtem Erfindungsreichtum der Politikverkäufer beim Politikkonsumenten, dem Wähler, auf Unwillen, wenn sich nur die Verpackung und nicht auch über Zeit zumindest in bestimmten Politikfeldern merklich die Inhalte und die Ergebnisse von Politik ändern. Konkret steht hier die Leistungsbilanz bei der Ausgestaltung der Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrspolitik im Vordergrund. Die von Vordenkern der Labour Party vor dem ersten Wahlsieg Tony Blairs von 1997 gestellte Frage: "Can New Labour Deliver"? (Mandelson/ Liddle 1996) verfolgt die Regierungsarbeit bis heute.

Hinsichtlich der Bedeutung der Kommunikationsstrategie der Labour Party für deren Selbstverständnis sei nur kurz an die Medienarbeit in den Wahlkämpfen erinnert, die in ähnlicher Form, wenn auch organisatorisch vom Regierungsapparat separiert, den politischen Alltag begleitete. Die tägliche Medienarbeit im Wahlkampf erforderte zum einen die Abstimmung der verschiedenen Kontakte mit den Medien zeitlich, inhaltlich und im Hinblick auf die Personen, die für die Partei sprechen. Mehrere parallel laufende "grids", die diese Abstimmung festhielten, wurden im Parteihauptquartier ständig geprobt und geprüft (Gould 1998: 335ff.). Zum anderen erhielten die Präsentation politischer Ergebnisse und die damit verbundene Beeinflussung der Medien dabei einen zentralen Stellenwert.

Diesen behielt sie nach jedem Wahlerfolg aufs Neue. Das Budget für Regierungskommunikation verfünffachte sich im Zeitraum 1997 bis 2004 (Woolf 2004: 8). Slogans, Euphemismen und "soundbites" für die Medien täuschen Realitäten und politische Entscheidungssituationen aber eher vor. Politik wurde zu einer Ware, die man ohne parteipolitische oder ideologische Schranken pragmatisch neu definieren kann und muß, wenn ihre Wirkung beim Publikum nicht ankommt bzw. wenn sie sich nicht günstig darstellen läßt (Sturm 1999).

Zur günstigen Präsentation der Realität kam als weitere Aufgabe die vorteilhafte Präsentation des Parteichefs: "Tony Blair was the perfect leader of the Labour Party in the 1990s... He was young. He was classless. He was squeaky clean. He had no ties to the trade union movement. He carried virtually no ideological baggage" (King et al. 1998: 201). In der gesamten Amtszeit tat Tony Blair immer das Möglichste, um in der Öffentlichkeit einen günstigen Eindruck zu machen, ganz unabhängig von dem nö-

tigen Aufwand: vom Einbau einer eigenen Dusche im Stormont Parlament, damit er bei den Verhandlungen zum Nordirland-Friedensabkommen 1998 immer einen "frischen" Eindruck machen konnte, bis zur simplen Herausforderung des Ankommens auf einem Flughafen, wie die frühere Entwicklungshilfeministerin Clare Short dies anlässlich eines gemeinsamen Afrika-Fluges schilderte:

"As we approached landing, his staff gathered around. He donned make-up and hair-spray. His jacket was put on and brushed, Lady Morgan scrutinised the outcome and then stooped down to remove a little mud from the heel of his shoe. The journalists had to leave the plane first. We must wait, and then the Prime Minister exits so that the pictures will come out as planned." (Short 2004: 12)

Der wichtigste Öffentlichkeitsmanager Tony Blairs war Alastair Campbell, der das Amt für Öffentlichkeitsarbeit von 1997 bis 2003 leitete (ausführlicher Sturm 2005). Seine Kommunikationsstrategie beruhte auf dem Streben nach Interpretationshoheit und einheitlicher Außendarstellung. Jeder Repräsentant von Partei und Regierung sollte jederzeit "on message" sein, also gegenüber der Öffentlichkeit die vorgegebene Interpretationslinie in den Vordergrund stellen. Um dies zu erleichtern, standen situationsadäquate Argumentationsversatzstücke ("soundbites") zur Verfügung, die ebenfalls im Umkreis Alastair Campbells erarbeitet wurden. Diese Vorgaben sollten insbesondere die Berichterstattung in den Medien prägen. Franklin (2001: 134) faßt dieses Bemühen zutreffend zusammen: "The intention is to establish the government as the "primary definer" in media discussions of policy, to ensure the consistency of the government line and to minimise the media profile of any dissenting voices."

Campbell wurde auch Leiter der Strategic Communications Unit, die sich jeden Donnerstag traf, um Berichte für die Presse und die aus Wahlkampfzeiten übernommene Arbeit mit den "grids" zu koordinieren. Die "grids" umfaßten die Planung der öffentlichen Auftritte der Minister und die Themenauswahl, die zur Verfügung stand. Keinem Minister war es möglich, diese Vorgaben zu ignorieren, oder ohne Absprache, eigenständig zu politischen Fragen Stellung zu nehmen. Die Regierungsgagenda wurde so abgestimmt, daß ihrer maximalen Öffentlichkeitswirksamkeit keine rivalisierenden Großereignisse, zum Beispiel im Sport oder in der Kultur, entgegenstanden. Zur Kommunikationsstrategie gehörte auch, die möglichen politischen Angriffe der Opposition einzukalkulieren. Der wöchentliche Zeitplan hatte den vorgedachten Regierungsschwerpunkten des Jahres zu entsprechen.

Alastair Campbell wurde dank der zentralen Rolle der Kommunikationsstrategie für Tony Blairs Regierungshandeln zur "grauen Eminenz" der

britischen Politik (ausführlich: Osborne/ Walters 2004). Er schien so mächtig, daß er als der eigentliche stellvertretende Premierminister galt. Anderson (2003: 14) beschreibt ihn als

"the Blair government's motive force. From 6am to midnight, in his relentless efforts to slalom the Blair government from headline to headline, he was spinning, plotting, manipulating; firing off rude e-mails to officials, shouting at ministers, sometimes being fairly brusque with the PM himself. ... Mr Campbell could undoubtedly make life awkward for journalists who did not buy his act, most notably by withholding stories from them and giving them to their rivals."

Und selbst darüber hinausgehende Drohungen gegenüber mißliebiger Berichtserstattung sind dokumentiert, wie beispielsweise die Drohung gegenüber dem Guardian, daß er bei - in den Augen Campbells - nicht genehmer Faktenpräsentation 10-20 000 Leser verlieren könne, wenn der Premierminister einen Aufruf zum Boykott des Blattes an alle Mitglieder der Labour Party senden würde (Osborne/ Walters 2004 a: 12).

Campbell zentralisierte die politische Kommunikation inhaltlich und organisatorisch. Selbst der traditionell parteipolitisch neutrale Government Information and Communication Service (GICS) geriet in den Einfluß Campbells durch eine systematische Stellenbesetzungspolitik und strikte Regeln für die Pressearbeit. Jede Pressemitteilung hatte in irgendeiner Weise darauf hinzuweisen, daß "Labour is a 'modernizing government', a government 'for all the people' that is 'delivering on its promises' with 'mainstream policies' that are providing new directions for Britain." (Franklin 2001: 139)

Das Kommunikationsdilemma der Regierung Blair zeigte sich nicht zuletzt im Zusammenhang des Rücktritts Alastair Campbells. Tony Blair sah sich gezwungen, das Ende des "spin", also des Politikverkaufs, anzukündigen bzw. "zu verkaufen". Organisatorisch wurde dies durch die Dezentralisierung der Öffentlichkeitsarbeit mit Hilfe der Wiederherstellung der traditionellen Aufgabenteilung in diesem Bereich dokumentiert. Den Parteipolitiker Campbell ersetzten ein Beamter (David Hill¹) in der Leitung der Öffentlichkeitsarbeit des Premierministers und ein früherer persönlicher Mitarbeiter des konservativen ex-Premiers John Major (Howell James) an der Spitze des GICS. Tony Blair deutete sogar an, er würde sein Kabinett und damit die Entscheidungsautonomie seiner Minister, einschließlich deren eigenständigerer Politikpräsentation, anstreben (Grice 2003:1).

De facto hat sich an der politisch eigentlich desavouierten Kommunikationsstrategie nichts geändert. Der Irak-Krieg hat zwar die Grenzen

1 Hill war allerdings von 1991 bis 1997 Labour Party Communications Director.

politisch-manipulativer Kommunikation deutlich aufgezeigt, aber die Regierung Blair kann sich Regierungshandeln ohne das permanente Bemühen um Themenführerschaft und eine entsprechende Selbstdarstellung ohne Rücksicht auf etwaige widerstrebende Realitäten nicht vorstellen. Sie kommt damit aus dem Dilemma nicht heraus, daß effiziente politische Kommunikation, wenn sie Politik als einzige Erfolgsgeschichte darstellt, dennoch delegitimierend wirkt, falls positive politische Ergebnisse zu lange ausbleiben.

One of us? Die Attacke auf den "Civil Service"

In Großbritannien fehlt eine zentrale Regierungsbehörde beim Regierungschef, wie etwa das deutsche Bundeskanzleramt. Die Regierungsarbeit verteilt sich zum einen auf das Büro des Premierministers in Downing Street 10 (Prime Minister's Office, PMO) und zum anderen auf das Cabinet Office (CO), das als organisatorischer Unterbau der Kabinettsarbeit entstand. In der Regierungszeit Tony Blairs hat sich der langfristige Trend fortgesetzt, die Arbeit beider Büros zu verzahnen, ohne daß nun schon eine Art "Ministerium" des Premierministers entstanden wäre (Burch/Holliday 1999). Der wesentliche Gedanke, der beide Institutionen trennt, ist die Idee, daß das PMO den parteipolitischen und machtpolitischen Erwägungen des Premierministers Rechnung tragen muß, während das CO eine neutrale Maschinerie des Regierens zur Verfügung stellt.

Die Politisierung des Regierungsunterbaus begann nicht mit der Amtsübernahme Tony Blairs. Schon Margaret Thatcher hielt "unpolitische" Entscheidungsträger an der Regierungsspitze für eine Fiktion. Sie war die erste, die die mißtrauische Frage auch an Karrierebeamte stellte, ob sie denn "one of us" seien. Dies bezog sich weniger auf parteipolitische Zugehörigkeit als auf vorhandenen Reformwillen im Geiste der Premierministerin und ihre Erwartungen an effizientes Regieren. In ihren Memoiren skizziert Margaret Thatcher (1993: 46) ihre Haltung zum Civil Service so:

"I took a close interest in senior appointments in the civil service from the first, because they could affect the morale and efficiency of whole departments. I was determined to change the mentality exemplified in the early 1970s by a remark attributed to the then head of the civil service, that the best that the British could hope for was the 'orderly management of decline'".

Noch Harold Wilson war Stolz darauf, daß er mit dem Apparat seines Vorgängers weiterarbeitete (Wilson 1985: 15). Er hielt dies für eine gute britische Tradition.

Hiervon ist seit nunmehr 25 Jahren keine Rede mehr, wie Foster (2001:

737) aus der Insider-Perspektive zusammenfassend berichtet: "The government, suspicious of a civil service which might undermine its proposals, did not welcome or want the time-honoured civil service role in which it examined and challenged those proposals to point out the likely consequences [...] The traditional full submission to a minister was not allowed, at least not on a manifesto commitment."

Tony Blairs Regierungshandeln geriet in ein Organisationsdilemma deshalb, weil er auf der einen Seite das aus der Sicht der "Dritte Weg"-Gewißheit und der Erfolgsbedingungen seiner Kommunikationsstrategie einzig Richtige tat, nämlich die Spitze des Civil Service weiter "politisierte". Er unterschätzte aber andererseits sowohl die Beharrungskraft der Traditionen der Ministerialbürokratie, zu deren Hüter sich Öffentlichkeit und Parlament machten, als auch die Widerstände des "bürokratischen Apparats" gegen eine noch weitergehende Aushöhlung von dessen einstmaligen zentralen Rolle bei der Politikvorbereitung und bei der Politikimplementation. Mit ihrer empirischen Studie zu den Einstellungen des Civil Service haben Wilson und Barker (2003) nachgewiesen, daß die bereits bei Margaret Thatcher entstandene Ablehnung gegen eine Reform der Rolle der Ministerialbürokratie im Civil Service selbst auch in der Regierungszeit Tony Blairs weiter besteht. Die Spitzen mit den Zumutungen der Regierung unzufrieden, aber auch die Regierung hadert mit den Leistungen des Civil Service.

Ein weiterer Aspekt der Regierungssteuerung, die den Civil Service indirekt entmachtete, ist die Reduktion der Rolle der Minister bei Regierungsentscheidungen und damit ihres Apparates. Erstaunlicherweise wurde die völlige Disziplinierung des Kabinetts, das an die Umgangsformen Margaret Thatchers mit ihren Ministern erinnerte, zu keiner Zeit zu politischem Sprengstoff. Insider-Berichte machen deutlich, daß Tony Blair ein "persönliches Regime", eine "command premiership" (Hennessy 2000: 387) errichtete (Hennessy 2005). Clare Short (vgl. auch Foster 2001: 738) erlebte als Ministerin die Marginalisierung des Kabinetts als Überraschung ohne Folgen: "The meeting took place in June and we discussed whether we should proceed with Tory plans for the Millenium Dome. We were all new and believed that Cabinet was supposed to proceed through a free expression of opinion summed up by the Prime Minister. One after another, members of the Cabinet said no to the Dome. A large number spoke and the view was universally hostile. Then suddenly, Tony said that he was sorry, he hadn't expected Cabinet to go on for so long, he had to leave and John Prescott would sum up. He then went out to a pre-arranged press conference and announced that we would continue with the Dome."

After this, cabinet meetings were always short. There were no papers other than the legislative programme. The agenda was the same for almost every meeting and simply listed home affairs and foreign affairs and then Tony would bring up whatever he had in mind." (Short 2004 a: 12)²

Peter Hennessy (1998: 11) hat diese Beobachtung verallgemeinernd bestätigt: "Cabinets are now extraordinary affairs and not just because of their brevity. A 30-minute one just before the summer recess may have been the postwar record for a full-dress, as opposed to an emergency, meeting. [...] They rarely last more than an hour. There is no proper agenda in the formal sense of an item-by-item discussion. [...] the prime minister made it plain to the Cabinet Secretaries that he was not prepared to take a formal agenda (which had been the norm since Lloyd George and Hankey invented the Cabinet Office in 1916). There are headings but Blair does not necessarily keep to the order in which they appear. The notetakers follow the discourse wherever it goes and write it up as best they can. Some ministers outside the cabinet find the minutes among the least important parts of their weekly reading."

Aus der Sicht des Civil Service wurde diese Art des Umgangs mit dem Kabinett als Bruch mit der britischen Diskussionskultur empfunden. Anstelle der offenen Debatte mit dem Ziel der Kompromißbildung, einschließlich des Mittels der Mehrheitsentscheidung, sei nun nach dem amerikanischen Vorbild des Board Meetings von Unternehmen die allgemeine Zustimmung getreten, Differenzen würden bilateral und außerhalb eines Meetings (hier des Kabinetts) beigelegt (Foster 2001: 738).

In der Politikwissenschaft finden sich kontroverse Interpretationen, je nachdem ob unter einer Kabinettsregierung die kollektive Verantwortung des Kabinetts für politische Entscheidungen, die Kontrolle des Premierministers durch das Kabinett oder die diskursive Entscheidungsfindung im Kabinett verstanden wird. Für die Regierungspraxis des Premierministers Blair steht stellvertretend die typische Aussage Gordon Browns: "If you're in the government, you vote for it. It's called collective responsibility." (zitiert nach Brady 1999: 215). Für die meisten Autoren ist deshalb die Regierungszeit Tony Blairs ein weiterer Nagel im Sarg des "cabinet government" (Brady 1999; Weller 2003). Es war demgegenüber aber auch die bemerkenswerte Interpretation zu lesen: "The fact is that changes at the core under Labour mark the latest stage in the evolution of Britain's still functioning system of cabinet government." (Burch/ Holliday 2004: 1) Das Ge-

2 "There is a joke that not everybody in the Cabinet gets coffee because the meeting is over before the pot gets all the way round the table" (Brady 1999: 225)

genüber Tony Blairs bei der Umsetzung politischer Strategien waren faktisch aber eben nicht die Kabinettskollegen. Schon vor dem ersten Wahlsieg Tony Blairs 1997 war klar, daß er das "feudale System" der Fachminister als (Fach-)Provinzfürsten (barons) mit einem "'Napoleonic' style of premiership" (Hennessy 1998: 5) zu überwinden gedachte. Der wahre politikstrategische Gegenpol der Regierung Blair war und ist vor allem der Civil Service.

Zum Stein des Anstoßes wurde in diesem Spannungsverhältnis die Praxis der Ernennung von "special advisers". Im Unterschied zu Beamten sind "special advisers" mit Zeitverträgen im Civil Service beschäftigt und nicht an die politischen Neutralitätsregeln Whitehalls gebunden. In der Regierungszeit Tony Blairs hat sich deren Rolle auch in den Führungsspitzen der traditionellen Verwaltung rasch und deutlich erweitert. Als John Major, der Amtsvorgänger Blairs, sein Amt abgab, hatte er 38 special advisers eingestellt. Acht dieser Mitarbeiter waren in 10 Downing Street beschäftigt. New Labour begann seine Regierungszeit mit 60 special advisers, 2003 waren es schon 81. 27 arbeiteten im Amtssitz des Premierministers, die anderen in den Ministerien (Committee on Standards in Public Life, 2003: 50).

Zum Ende der zweiten Amtszeit Tony Blairs schien immer deutlicher zu werden, daß die Regierungspraxis die traditionelle Trennlinie zwischen Civil Service, also Gemeinwohlorientierung der Staatsverwaltung, und parteipolitischer Programmatik und Politikpräsentation zu verwischen drohte. Tony's "Günstlingswirtschaft", die den Wettbewerb um die Sympathie des Premierministers förderte, anstatt die staatliche Aufgabenerfüllung zu optimieren, im Zusammenhang mit der "sinistren" Rolle Alastair Campbells, galten in der britischen Öffentlichkeit geradezu als Antithese von "open government" und staatlicher Leistungsoptimierung. Der Wicks Report (= Bericht des Committee on Standards in Public Life) sollte eine Stellungnahme zu der entscheidenden Trennlinie der Aufgaben des Civil Service und der "special advisers" formulieren.

Der Wicks Report empfahl, "special advisers" aus dem allgemeinen Civil Service herauszunehmen und sie zu einer eigenständigen Gruppe der politischen Entscheider zu machen. So sollte das öffentliche Vertrauen in die traditionelle Neutralität des Civil Service wiederhergestellt werden, und so sollten auch die Möglichkeiten politischer Manipulation verringert werden. Die Regierung Blair reagierte auf den Wicks Report mit der Ernennung eines unabhängigen Ethik-Beraters, der korruptem Verhalten vorbeugen soll und dessen Aufgabe es ist, die Minister auf eventuelle Befangenheiten und Interessenkonflikte hinzuweisen. Überlegt wurde auch,

die Tätigkeit der "special adviser" auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Aber Tony Blair weigerte sich, die Kompetenzen seines Personalchefs Jonathan Powell, selbst ein "special adviser", einzuschränken, die diesem auch erlauben, in die Personalpolitik der Ministerien hineinzuregieren.

Tabelle 1: Zahl und Kosten der "special advisers"

Haushaltsjahr	Zahl insgesamt	in No. 10	in den Ministerien	Kosten in £ Mio.	Kostensteigerung in % im Vergleich zum Vorjahr
1994/95	34	6	28	1,5	-
1995/96	38	8	30	1,5	0
1996/97	38	8	30	1,8	20
1997/98	70	18	52	2,6	44,4
1998/99	74	25	49	3,5	34,6
1999/00	78	26	52	4,0	14,2
2000/01	79	25	54	4,4	10
2001/02	81	26	55	5,1	15,9

Quelle: *Committee on Standards in Public Life, 2003: 50.*

Der häufig geäußerte Vorwurf an die Adresse Tony Blairs, er sei ein "control freak", bestätigte sich hier aufs Neue. Für alle formalen Reformen, die aus dem erwähnten Organisationsdilemma herausführen könnten, war er offen. Aber die Machtfragen, die ja der Grund sind, weshalb Kommunikation und Organisation politisiert und zentralisiert wurden, will er auf keinen Fall anders beantwortet wissen.

**Zielvorgaben werden zu Zielen:
Vertrauen durch Kontrolle?**

Die Fortsetzung der Reformen der öffentlichen Verwaltung, die mit den Next Step-Initiativen der Regierung Major begonnen hatten, wurde durch New Labour durch Dritte Weg-Rhetorik bereichert (z.B. "Service First"

statt "Next Steps"). Die Grundidee des "government by contract", also der Zielvereinbarungen von politischen Entscheidern und der ausführenden Verwaltung, blieb erhalten. Ebenso die Strategie der Verlagerung der Politikumsetzung in nachgelagerte Agencies und in den Markt unter Beibehaltung der zentralstaatlichen Kontrolle.

An die Stelle ökonomischer (bzw. marktlicher) Lenkungskriterien sollte nun das kommunitaristische Ideal der gemeinsamen Verpflichtung zur Zielerreichung, das "joined-up government" treten. Vertrauen sollte Marktzwänge ersetzen (Bevir/ O'Brien 2001; Mather 2003: 483). Vertrauen wird zur steuernden Größe (a) zwischen Organisationen durch Quality Network Programme, (b) als innerorganisatorisches Prinzip der Handlungsmotivation und (c) zwischen Organisationen und Individuen durch die Versprechen der "Service First"-Programme (Bevir/ Rhodes 2003: 58). Anfangs spielte auch der Versuch eine große Rolle, die "Konsumenten" bzw. die Betroffenen der Politik miteinzubeziehen. In der ersten Amtsperiode der Regierung Blair wurde beispielsweise ein People's Panel eingerichtet bestehend aus 5000 Personen, die ein breites gesellschaftliches Spektrum repräsentieren sollten und deren Aufgabe es war, Vorschläge zur Verbesserung der staatlichen Leistungserbringung zu machen (Rhodes 2000a: 153).

Legitimatorisch schien diese Strategie der Argumentation der Konservativen Regierungen überlegen, da sie das Element der gesellschaftlichen Selbstverantwortung zur bereits mit der Anerkennung einer neutral scheinenden "Sachzwanglogik" erreichten "Entpolitisierung" (Burnham 2001) politischen Entscheidens hinzufügte. Die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie sollte idealtypisch in zwei Schritten organisierbar sein. Einer radikalen Aufgabenkritik hätte eine klare Definition neuer Ziele und die Verpflichtung der Verwaltung, diese Ziele zu erreichen, folgen sollen. Zieldefinition und Zielerreichung hat man sich responsiv vorzustellen, das heißt gekennzeichnet durch Kundenorientierung (Kunde ist der Bürger), das Einbeziehen gesellschaftlicher Netzwerke, systematisches Politiklernen und klare Rechenschaftslegung.

Das Steuerungsdilemma, das sich bald ergab, ist systembedingt. Die Inputs der gesellschaftlichen Beteiligten bleiben unterkomplex, angesichts sich rasch wandelnder politischer Herausforderungen und komplizierter Sachfragen. Damit wird die Zieldefinition asymmetrisch zugunsten der Regierung und nicht selten im einzelnen unrealistisch. Die strategische Antwort darauf hätte von Seiten der Regierung Blair sein müssen, wenige aber glaubhafte und richtungsweisende Ziele zu definieren, auch wenn deren Erreichen nicht immer exakt nachprüfbar gewesen wäre. Was so an

Rechenschaftslegung verlorengegangen wäre, hätte aber die Flexibilität politischen Handelns und die gesellschaftliche Autonomie "vor Ort" im kommunitaristischen Sinne und damit auch das politische Vertrauen gestärkt. Die Regierung Blair ging aber den umgekehrten Weg. Sie definierte das Erreichen gut kontrollierbarer Ziele zum Hauptzweck ihrer politischen Steuerung. Je mehr Ziele erreicht werden können, desto erfolgreicher ist die Politik.

Hieraus ergibt sich logisch eine Steuerungsstrategie, die statt auf Vertrauen zu setzen, ein Übermaß an kleinräumigen Kontrollzielen definiert und die der Illusion anhängt, die Politik insgesamt ließe sich quasi wertneutral in Zielvorgaben auflösen, die auch noch über die Zeit verhältnismäßig stabil bleiben müssen, um einigermaßen geordnetes Verwaltungshandeln, das dem Bürger ein gewisses Grundvertrauen in die Berechtigung staatlicher Eingriffe läßt, zu ermöglichen. Vertrauen und Kontrolle geraten in einen Widerspruch. Die Rhetorik des Vertrauens bei gleichzeitiger Praxis ausufernder und effizienzmindernder Detailkontrolle kennzeichnet das Steuerungsdilemma der Regierungspraxis Tony Blairs.

Plausibel und - angesichts vorhergegangener erfolgloser Versuche des "rationalen Budgetierens" (Sturm 1989) sowie des Scheiterns von "zero-base budgeting" in den USA schon in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts - durchaus mutig, war der Rückgriff auf das "zero-base budgeting" zum Beginn der jeweiligen Amtsperioden Tony Blairs. Die Comprehensive Spending Reviews stellten nämlich jeden Ausgabenposten des Staatshaushalts zunächst einmal in Frage und zwangen die Ressorts und die anderen betroffenen Empfänger zur Begründung ihrer fortdauernden Ansprüche. Sie dienten also der umfassenden Überprüfung bisheriger Finanzierungsentscheidungen und damit sowohl der Vergewisserung über die zur Verfügung stehenden Ressourcen als auch der Kontrolle ihrer effizienten Verwendung.

Als weitaus komplexerer und komplizierterer Prozeß erwies sich aber die danach im Laufe der Legislaturperiode zu organisierende Umsetzung neuer und alter Politikziele. Aus der Aufgabenkritik folgend sollten Politikziele definiert werden, mit der Intention, die Arbeit der einzelnen Ministerien zu steuern und durch zentrale Politikkontrolle die Effizienz des Regierens zu erhöhen. Die einzelnen Ministerien schlossen zu diesem Zweck mit der Treasury Public Service Agreements, also vertragliche Verpflichtungen zur politischen Leistungserbringung. Diese wurden veröffentlicht. Sie nennen einzelne konkrete Zielvorgaben (targets), die im Zeitverlauf zu erfüllen sind. Im Juli 2000 waren dies 600.

Bei der Formulierung von targets wird der Zielkonflikt zwischen Kon-

trolle und Effizienz ebenso deutlich wie die Tatsache, daß die Vertrauensrhetorik des "joined-up government" in erster Linie Fassade blieb. Eine Überfülle an targets bereitet nicht nur Abstimmungsprobleme bei der Zielorientierung und konfrontiert Betroffene mit eher mehr als weniger Staatlichkeit (Problem des "congested state", Williams 2002: 91), sondern führt auch zu praktischen Problemen der Dokumentation der Zielerreichung, der Orientierung der politisch Handelnden und der Prioritätensetzung. Hinzu kommt die mangelnde Flexibilität bei der Reaktion auf einen raschen Wandel von "Umweltbedingungen", die eigentlich einen neuen "set" von targets erfordern würden. Als relativ willkürliche Hilfskonstruktion bei der Orientierung von Politik dienten sogenannte "flagship targets", die aber eher im Hinblick auf ihre Öffentlichkeitswirksamkeit als im Bezug auf die Aufgabenerfüllung ausgewählt wurden. Im Hinblick auf die Zielerreichung wirkten die targets nicht selten kontraproduktiv. Deutliche Fortschritte, zum Beispiel bei den Schulleistungen (Garner 2004: 16), erschienen als Defizite, wenn die targets zu optimistisch gesetzt wurden. Fortschritte bei einem Defizit eines Politikfelds (z.B. kürzerer Warteschlangen im National Health Service) wurden erkaufte durch neue Probleme (eine Welle von Infektionen) (The Economist, 23.4. 2005: 16).

Hinzu kommt das Problem, daß das "targeting" die Moral und die Verwaltungskultur der öffentlichen Dienstleister radikal herausfordert. Das Selbstverständnis des Civil Service ist noch immer viel stärker am politischen Gestalten als an den Notwendigkeiten und der Technik der Politikimplementierung orientiert. Aus der Insider-Perspektive wurde berichtet:

"Most civil servants are not interested in delivery. They like to be involved in policy making, but delivery and measuring the success of the policies are seen to be lower grade activities. It is therefore a sign of failure to be sent, say, to the Croydon immigration centre." (Richards 2004a: 31).

Die Herausforderung solcher Denkweisen mag ja ein gewünschter Effekt sein.

Nicht zu leugnen ist aber die Ressourcenverschwendung durch den auch aus diesem Grund notwendigen Aufbau einer neuen Überwachungsbürokratie. Die Kosten für Institutionen der "internen Regulierung" (für neue Ämter, wie das "Benefit Fraud Inspectorate" oder die "Commission for Health Improvement") stiegen in der Regierungszeit jährlich um £20 Millionen (Rhodes 2000a: 153). Kritiker sprechen von einer "Schnüfflerherrschaft" (snoopycracy) in der Regierungszeit Blair (Mather 2003: 482) und bemängeln, daß das perfekte Feststellen von Defiziten des Staatshandelns nutzlos sei, wenn diese nicht behoben werden. Die "Paral-

lelwelt" der Evaluierer mit ihren Ergebnissen verschlechtere die Legitimation bestimmter Politiken noch, weil ihre targets Erwartungen schüren, die Zielerreichung sich aber nur im Jargon des New Public Managements niederschlägt, während sich für die Bürger die Realität der staatlichen Leistungen nicht anders darstelle.

Problematisch ist das "targeting" auch deshalb, weil es politische Inhalte, die sich nicht in quantifizierbaren Vorgaben ausdrücken lassen, tendenziell benachteiligt. Umständlich wird diese Art der Politiksteuerung, wenn - wie im Vereinigten Königreich geschehen - das Postulat der Einbeziehung der Betroffenen ernst genommen wird. Je zahlreicher die Zielvorgaben, desto mehr Ansatzpunkte bieten sich für Einsprüche und Widerstand. Angesichts des Aufwands der Prozeduren zur Berücksichtigung der Einsprüche war es nicht selten, daß das Vermeiden solcher Einsprüche zum unausgesprochenen Politikziel wurde. Für die Dezentralisierung der Vorgabe von Zielvorgaben, die diese realistischer machen könnte und konzeptionell überzeugender, bringt Tony Blairs Interpretation von "joined-up government" nicht genügend Vertrauen auf. Zentralstaatliche Kontrolle erhielt im Zweifelsfall Priorität über eigenverantwortliche dezentralisierte Bemühungen um Effizienzsteigerungen. Ministerverantwortlichkeit, ökonomische Rationalität, Leistungsmanagement und Vertrauen (vgl. Tabelle 2) stehen als Quellen und Maßstabgeber für Kontrollen des politischen Prozesses unverbunden nebeneinander. Daß letztendlich die Machtfrage politisch die entscheidende ist, führt aber nicht zwangsläufig zur verbesserten Politikperformanz, ja möglicherweise meistens zu dem gegenteiligen Effekt.

Tabelle 2: Verantwortung und Kontrolle im "joined-up government"

Art der Zieldefinition	Adressat der Zieldefinition	Kontrollmechanismus
finanzielle	Steuerzahler	Kosten-Nutzen-Kalkulation und Transparenz
politische	Bürger	Ministerverantwortlichkeit
Leistung (politikfeldspezifisch)	Manager	Leistungsmanagement
partnerschaftliche Kooperation	Partner	Vertrauen und Gegenseitigkeitsprinzip

Quelle: Nach: Ling (2002: 628).

Die Debatte um den Sinn und die Effizienz von Zielvorgaben als politisches Steuerungsinstrument wurde nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Öffentlichkeit und mit kritischem Unterton sogar in der Regierung Blair geführt. Ein Minister wurde mit der Bemerkung zitiert: "The targets were a good idea at first but have become a menace. They were not drawn up in conjunction with frontline staff. Priorities were distorted in order to meet them." (Russell/ Grice 2004) Zu viele targets entstanden, weil, wie Mather (2003: 484) im Anschluss an eine Untersuchung des Public Administration Select Committees des Unterhauses bemerkte, "targets-setters do not know what they are doing, and [...] government is less joined-up than might be hoped."

Die Regierung Blair trug den Schwierigkeiten des "targeting" zumindest teilweise Rechnung durch die Reduktion der Ziele zunächst auf 160 und dann 2003/04 auf 130 (Russell/ Grice 2004). Allerdings zögerte sie auch nicht, Maßstäbe des Erreichens bestimmter Ziele neu zu definieren, um ihre politische "Erfolgsquote" zu verbessern. In der Presse wurde in diesem Zusammenhang auf eine "Grauzone" verwiesen, die sich mit der Letztverantwortung des Schatzkanzlers für offizielle Statistiken verbindet: "The worry is that the official figures start to reflect a parallel world created by administrators striving to hit the target." (The Economist, 26.3.2005: 35).

Ein besonderes Problem von Kontrolle und Effizienz resultierte aus der Rivalität des Schatzkanzlers Gordon Brown und des Premierministers. Die Überprüfung der Qualität der staatlichen Aufgabenerfüllung ist auch Aufgabe der Service Delivery Unit des Cabinet Office. Service Delivery Agreements und Public Service Agreements (also Zielvereinbarungen)

werden aber mit der Treasury abgeschlossen. Dem für das targeting verantwortlichen PSX Kabinettsausschuß (Public Services and Public Expenditure), dem neun Kabinettsmitglieder angehören, sitzt Gordon Brown vor. Das PSX verfolgt die Ausgabenpraxis der Ministerien und mißt diese Leistungen in einem Verfahren, das noch auf die Regierungsjahre der Konservativen Partei zurückgeht. Der Schatzkanzler ist also die entscheidende Person bei der Kontrolle der Zielerreichung.

Fazit: "Prime Ministerial Overstretch"?

Die andauernde Auseinandersetzung zwischen Tony Blair und seinem Schatzkanzler Gordon Brown in der Regierung und um die Führungsposition in derselben und in der Labour Party ist eine Besonderheit, die das Regierungshandeln des britischen Premierministers prägte und prägt. Beobachter sprechen gar von einer "dual monarchy" (Hennessy 2005: 4). Die Dimensionen dieses Machtkampfes, die von Diffamierungen über Desinformation bis hin zu "Stellvertreterkriegen" von Ministern führen, beeinflussen das Erscheinungsbild der britischen Regierung in einem Maße, das alle bisher bekannt gewordenen Kabinettsrivalitäten übertrifft.

Es gilt allerdings auch, daß die Grundzüge der Politik Tony Blairs und Gordon Browns, wohl mit der Ausnahme der Europapolitik, sich dennoch nicht wesentlich unterscheiden. Insofern ist es gerechtfertigt, im allgemeinen über die Dilemmata des "modernen Regierens" in der Amtszeit Tony Blairs nachzudenken. Die Wage hat sich bei allen vier skizzierten Dilemmata in jeweils eine deutliche Richtung geneigt. Im Zweifelsfall regiert der Pragmatismus und der Wertebezug des New Labour "Projekts" tritt in den Hintergrund. Die Darstellung der Politik ist noch immer wichtiger als der Inhalt, zumindest aus Regierungssicht. Die Politisierung des Civil Service scheint alternativlos. Die von Rhodes (2000a: 159) skizzierten traditionellen Aufgaben des Civil Service: "political advice (to ministers), management (of their departments) and diplomacy (or managing the external relations)" bestehen zwar weiter. Das Schwergewicht hat sich aber eindeutig von der Politikberatung und -entscheidung hin zur diplomatischen Koordination nachgelagerter Implementation verschoben. In diesem Zusammenhang kommt der formalen Politikkontrolle, trotz aller "trust"-Rhetorik eine übertragende Bedeutung zu.

Tabelle 3: Die Dilemmata des "modernen Regierens" in der Amtszeit Tony Blairs

Elemente des Regierens	Dilemmata	Ziel des Regierungshandelns
Ideologie	Wertebezug vs. Pragmatismus	Legitimation
Kommunikation	"Spin" vs. Leistungsbilanz	Meinungsführerschaft
Organisation	Politisierung vs. Civil Service Tradition	Kontrolle
Steuerung	Kontrolle durch Zielvorgaben vs. Vertrauen	Effizienz

Zu beobachten ist also auch in der Regierungszeit Tony Blairs die Fähigkeit der politischen Zentrale durchzuregieren, trotz aller Formänderungen der Staatstätigkeit, wie Marinetto (2003: 600) zu Recht betont: "The core, though, is far from resigning itself to a permanent state of incapacity but is striving for strategic co-ordination across the public sector." Auch die Reorganisation des Prime Minister's Office und des Cabinet Office bestätigen diesen Trend. Im Vergleich zu 1997 ist die Regierungszentrale gestärkt worden (Burch/ Holliday 2004: 19f.). Dies relativiert auch einige der eingangs erwähnten theoretischen Annahmen des ESCR Whitehall Projekts und veranlaßt Hennessy (2000: 390) zu dem skeptischen Befund: "Tony Blair is suffering from prime ministerial overstretch, the congenital disease of command premiers."