

2 Forschungsstand und drei Zielsetzungen der Arbeit: Empirische Fallanalyse, institutionalistische Theoriebildung und methodische Innovation

Wie kann die vorliegende Arbeit mit der oben beschriebenen Schwerpunktsetzung der Fragestellung und den damit verbundenen Untersuchungsgegenständen nun im Feld der Exekutivforschung verortet werden? Welche empirischen und theoretischen Orientierungen verbinden sich damit und welche Ziele verfolgt die vorliegende Arbeit, um die Wissensbestände der Regierungsforschung zu erweitern? Diesen Fragen gehen die nachfolgenden Unterkapitel nach, indem sie insbesondere auf den Forschungsstand und die aus diesem abgeleiteten empirischen, theoretischen und methodischen Anknüpfungspunkte eingehen.

Mit der oben dargestellten Bezugnahme auf das Konzept der Kernexekutive ist bereits ein theoretischer und empirischer Brückenschlag zwischen politisch-gouvernemental orientierter Regierungslehre einerseits und administrativ orientierter Verwaltungslehre andererseits verbunden (Müller-Rommel 2011: 217–218). Die vorliegende Arbeit stellt insofern eine Mischform der von Goetz (2004: 82–85) identifizierten „Bilder“ der Kernexekutive dar, als sowohl verwaltungswissenschaftliche als auch Bezüge zur klassischen Regierungsforschung hergestellt werden. Mit Blick auf den Gegenstand der Regierungsorganisation im umfassenderen Sinne lassen sich weitere Zugänge und damit jeweils verbundene unterschiedliche Schwerpunktsetzungen identifizieren (vgl. Helms 2005e: 29–32):

Robert Elgie und Helen Thompson (1998: 3–8) schlagen in ihrer Systematisierung eine Unterscheidung von vier Typen von Kernexekutivstudien vor. Die Differenzierung folgt dabei entlang zweier Dimensionen: einer Unterscheidung zwischen einer qualitativen und einer quantitativen Betrachtung einerseits sowie dem Fokus auf interne Machtbeziehungen innerhalb der Kernexekutive und externen Beziehungen der Kernexekutive zu anderen Akteuren des politischen Systems andererseits. Rudy Andeweg (2003: 41–42) greift diese Unterscheidung von interner Dynamik und externen Beziehungen auf und ergänzt mit Bezug zu King (1975) die Dimension der Rekrutierung. Im Zusammenspiel mit drei unterschiedlichen theoretischen Zugängen – Institutionalismus, Rational Choice und

Behaviorismus – ergibt sich hieraus eine differenziertere Strukturierung von Zugängen zu „Regierung“ als Forschungsfeld, die nicht nur nach inhaltlicher Schwerpunktsetzung, sondern auch nach theoretischer Ausrichtung unterscheidet. Ludger Helms (2005c: 8–11) wiederum kontrastiert zwei unterschiedliche Zugänge der Exekutivforschung: Während die eine Perspektive die Prozessdimension exekutiver Politik in den Mittelpunkt rückt, betont die andere vor allem das Verständnis von Exekutive als Institutionengefüge. Mit seiner Fokussierung auf die Regierungsorganisation unter dem Gesichtspunkt der „politischen Führung“ (Helms 2005e; vgl. Helms 2000; Helms 2009; Holtmann 2008: 8–10; Grasselt/Korte 2007) betont er vor allem die prozessuale Dimension des Regierens, bei der als Gegenstände die institutionellen, organisatorischen, historischen und personellen Grundlagen des Regierens in den Mittelpunkt rücken (Helms 2005e: 12). Karl-Rudolf Korte schließlich (2001c: 3–4) begreift politische Führung als einen von drei idealtypischen Zugängen zum Gegenstand des „modernen Regierens“. Die mit dieser Schwerpunktsetzung verbundene Fokussierung auf die Führungsleistung individueller Akteure grenzt er von systemtypologischen und machtzentrierten Zugängen ab und leitet daraus den Begriff des „Politikmanagements“ ab. Unter Politikmanagement wird dabei das sich aus dem Zusammenwirken institutioneller Rahmenbedingungen auf der einen und Akteurshandeln auf der anderen Seite ergebende Wechselspiel zwischen der Steuerungsfähigkeit politischer Akteure und der Steuerbarkeit des politischen Systems verstanden (Korte/Fröhlich 2009: 14).

Im Sinne einer hybriden Adaption dieser kurz angerissenen Perspektiven versteht die vorliegende Arbeit die Frage nach den Stabilisierungs- und Wandlungsprozessen der Regierungsorganisation im Zuge von Regierungswechseln als wichtigen Beitrag zum Studium von Politikmanagement auf Landesebene (hierzu Korte et al. 2006: 11–17). Im Mittelpunkt steht dabei die institutionelle Dimension des Politikmanagements. Es geht mit Blick auf die von Elgie und Thompson vorgeschlagene Typologisierung um eine qualitative Analyse sowohl nach innen als auch nach außen gerichteter institutioneller Strukturen der Kernexekutive. Anders als im engen Begriffsverständnis der Regierung als „Kabinett“, die Andeweg vorschlägt, spielen dabei formale und informelle Institutionen im Sinne institutioneller Regelsysteme eine wichtige Rolle. Diese Institutionen der Regierungsorganisation, und darin besteht die Anschlussfähigkeit an die von Helms akzentuierten Aspekte, sind jedoch nur vor dem Hintergrund ihrer historischen Einbettung und der intentionalen Einflussnahme politischer Akteure verständlich. Nicht nur das Regieren trägt damit prozesshafte Züge, sondern auch die Entwicklung der Regierungsorganisation wird als von unterschiedlichen Faktoren beeinflusster Prozess der Stabilisierung und des Wandels verstanden. Wie im theoretischen Rahmen (Kapitel 3) deutlicher herausgearbeitet wird, erge-

ben sich vor dem Hintergrund kontextueller Umstände und aus der Interaktion formaler und informeller Regelsysteme einerseits und Akteurshandeln andererseits unterschiedliche Modi der Stabilisierung und des Wandels von Institutionen der Regierungsorganisation. Das Ergebnis ist eine unterschiedlichen, aber parallel ablaufenden Entwicklungsdynamiken ausgesetzte Transformation der Kern-exekutive.

In der Gesamtschau betont diese Arbeit damit zugleich eine klassische Government-Perspektive. Diese Schwerpunktsetzung folgt einerseits dem Befund, dass auf Länderebene eine ausgeprägte Exekutivlastigkeit den politischen Prozess bestimmt (Korte et al. 2006: 390–391; König 2002g: 225). Obwohl es für neue Governance-Strukturen auch auf Landesebene Ansatzpunkte gibt, spielen doch Regierungen im Sinne einer Government-Akzentuierung weiterhin eine herausragende Rolle (ausführlicher hierzu Florack et al. 2008⁷). Mit Blick auf den konkreten Gegenstand der Analyse, die Institutionen der Regierungsorganisation, kommen darüber hinaus noch vier Schwächen der Governance-Akzentuierung hinzu, deren Bedeutung für die vorliegende Fragestellung nicht unterschätzt werden sollte (Benz et al. 2007a: 18–20; grundsätzlicher Benz/Dose 2010a)⁸: Eine Unterbelichtung der Machtdimension in den meisten Governance-Konzepten geht im Sinne der klassischen politischen Steuerungsperspektive mit einem „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2006: 17) einher. Hinzu kommt ein impliziter Funktionalismus, der die Entstehung von Governance-Strukturen meist aus ihrer jeweiligen Funktionserfüllung heraus ableitet. Damit im Zusammenhang stehen drittens eine gewisse Akteursblindheit und schließlich ein meist ahistorischer Zugang zur Entwicklung von Governance-Strukturen. Diese vier Schwächen, so das im weiteren Verlauf herausgearbeitete Argument, verhindern eine stärkere Hinwendung zu von der Governance-Forschung herausgearbeiteten Analyseansätzen und machen diese Arbeit zuvorderst zu einer Government-Studie.

Vor dem Hintergrund dieser kurzen Einordnung in die Regierungsforschung verfolgt die vorliegende Arbeit drei zentrale Zielsetzungen. Diese decken sich einerseits weitgehend mit den Forderungen, die Rhodes (1995: 36) bereits 1995 an weitere Studien zur Kernexekutive gestellt hat:

“Further progress requires a focus upon the range of institutions which constitute the core executive, a theoretical approach which compares the strengths and weaknesses

7 Auch das allgemeiner gefasste Argument, dass Regierungen weiterhin „zu den zentralen Einrichtungen bzw. Akteuren moderner Demokratien“ gehören (Helms 2005e: 11), spielt hier eine Rolle. Vgl. in ähnlich Akzentuierung Andeweg 2003: 39–40.

8 Für aktuelle Literaturüberblicke und zusammenfassende Beiträge zum Stand der Governance-Forschung vgl. insbesondere Benz/Dose 2010b; Benz 2004a; Benz et al. 2007b; Schuppert 2006; Blumenthal 2005; Dose 2008; Haus 2010.

of different approaches, more field work to provide case studies of the core executive in action, and greater methodological sophistication to make full use of the data which are already available.”

Andererseits ergeben sich die Ziele aus dem mit Blick auf die vorliegende Fragestellung relevanten Stand der politikwissenschaftlichen Forschung. Wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels herausgearbeitet wird, gibt es keinen klar umrissenen Forschungsstand, auf den im Sinne eines eindeutigen Referenzpunktes zurückgegriffen werden kann. Es gibt jedoch eine Vielzahl empirischer und theoretischer Anknüpfungspunkte, die für die theoretische Rahmung und die empirische Analyse nutzbar gemacht werden können. Diese Bezugspunkte offenbaren zugleich bestehende Forschungslücken und ermöglichen damit eine ausführliche Begründung der drei Ziele dieser Arbeit:

1. Empirische Zielsetzung: Die empirische Analyse zur Transformation der Kernexekutive leistet einen wichtigen Beitrag zur Regierungsforschung auf Landesebene. Sie trägt damit zur Ausdifferenzierung eines Forschungsfeldes bei, welches erst in jüngerer Zeit größere Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Im Sinne einer analytischen Rekonstruktion liefert die Arbeit Innenansichten zur Regierungsorganisation auf Landesebene.
2. Theoretische Zielsetzung: Die theoretische Intention dieser Arbeit ist es, die analytische Anschlussfähigkeit des Gegenstandes an etablierte institutionentheoretische Ansätze herzustellen. Es geht um die Überwindung einer bisher oftmals dominierenden atheoretischen Beschreibung von Veränderungen der Regierungsorganisation nach Regierungswechseln und die Entwicklung eines gegenstandsbezogenen Analyseansatzes. Dazu sollen institutionentheoretische Ansätze herangezogen und im Zusammenspiel mit empirischen Erkenntnissen weiterentwickelt werden. Dieser Beitrag zur Theorieentwicklung steht im Mittelpunkt der Arbeit und ergibt sich beinahe zwangsläufig aus den Defiziten, welche die Darstellung des Forschungsstandes zutage fördern.
3. Methodologische Zielsetzung: Im umfassenderen methodologischen Sinne verfolgt die Arbeit das Ziel, für den Einzelfall relevante kausale Mechanismen zu identifizieren und ihren möglichen Transfer über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinaus zu diskutieren. Insofern ist die methodologische Zielsetzung unmittelbar mit dem Ziel der Theoriebildung verbunden. Das daran anschließende und zugleich darüber hinausgehende dritte Ziel ist es schließlich, das methodische Arsenal der Regierungsforschung entlang dieser methodologischen Vorüberlegungen sinnvoll zu erweitern. Dazu dient die Anwendung der Methode der teilnehmenden Beobachtung,

mit deren Hilfe in besonderer Weise vertiefte Innenansichten des Gegenstands gewonnen werden können. Sie erfüllt dieses Ziel durch die hier angewandte Verbindung mit ergänzenden Untersuchungsmethoden.

2.1 Forschungsstand und empirische Zielsetzung: Analyse zur Transformation der Kernexekutive als Beitrag zur Regierungsforschung auf Landesebene

„Regieren nach Wahlen ist in Deutschland bislang nicht systematisch behandelt worden“, stellten Derlien und Murswieck (2001: 7; ähnlich Hirscher/Korte 2001b: 10–11) in der Einleitung des von ihnen 2001 zu diesem Thema herausgegebenen Sammelbandes fest. Sie lieferten zugleich zwei Begründungen mit, worauf dieses Desiderat zurückzuführen sei: Erstens verwiesen sie auf die Struktur der deutschen Regierungssystems. Ganz wie Wilhelm Hennis, der für die Regierungsorganisation in parlamentarischen Regierungssystemen nach Wahlen das Bild des für den Reiter bereits gesattelten Pferdes bemühte, spielten auch Derlien und Murswieck zur Kontrastierung des deutschen Falles auf das präsidentielle Regierungssystem der USA an. Anders als der amerikanische Präsident, so die Argumentation, sei der Spielraum eines Kanzlers nach einem Regierungswechsel deutlich eingeschränkt. Programmatische Aussagen seien zuvorderst Aufgabe der Parteien, die Möglichkeiten zur Personalpatronage strukturell begrenzt und die Organisation des Regierungsapparats abgesehen von Veränderungen des Ressortzuschnitts weitgehend stabil. Zweitens habe es in der Bundesrepublik nur eine geringe Zahl an Regierungswechseln gegeben. Insofern seien die Fallzahlen für entsprechende Untersuchungen historisch bedingt eingeschränkt und daher die mangelnde Beschäftigung mit diesem Thema zu erklären (Derlien/Murswieck 2001: 7–8).

In der Tat stellt der Regierungswechsel 1998 auf Bundesebene den einzigen „kompletten Machtwechsel“ dar. Alle vorhergehenden und nachfolgenden Regierungsformationen auf Bundesebene bildeten sich unter fortgesetzter Beteiligung zumindest einer vormaligen Regierungspartei. Insofern boten auch erst dieser Regierungswechsel und die Wahl Gerhard Schröders zum Bundeskanzler den Anlass für die von Derlien und Murswieck herausgegebene Publikation.

Die von beiden identifizierte Forschungslücke wird besonders augenfällig, wenn man den Vergleich zur US-amerikanischen Forschung in diesem Themenfeld heranzieht. Mit dem politikwissenschaftlichen Zweig der Presidential Studies verbinden sich sowohl eine eigens zu diesem Themengebiet herausgegebene

Zeitschrift⁹ als auch zahlreiche Veröffentlichung zur US-Präsidentschaft als Institutionengefüge und politischer Führungsinstanz. Von besonderer Bedeutung angesichts der hier im Mittelpunkt stehenden Fragestellung nach der Transformation der Kernexekutive sind dabei Studien, die sich auf die Regierungsorganisation im engeren Sinne konzentrieren (u.a. Hess 2002; Burke 2000b; Warshaw 2005; Arnold 1998; Pfiffner 1999; Pfiffner/Hoxie 1989). Auch die „Transition“, d.h. der Übergang von einem Präsidenten zu seinem Nachfolger, findet explizite Beachtung. Entweder thematisieren die Presidential Studies im umfassenden Sinne die damit verbundenen Konsequenzen für die gesamte Exekutive oder fokussieren auf die Folgen für einzelne Politikfelder wie z.B. der Außenpolitik (z.B. Mosher et al. 1987). Im Mittelpunkt stehen jedoch vor allem die organisatorischen Vorkehrungen, die bei einem Amtswechsel getroffen werden. Ergänzt werden solche übergreifenden Publikationen durch detailgenaue Fallstudien zu einzelnen Präsidentschaften (z.B. Campbell/Rockman 1991; Campbell/Rockman 1996; Campbell/Rockman 2004; Rockman et al. 2011). Das Regieren eines US-Präsidenten nach Wahlen und insbesondere der damit einhergehende Reorganisationsprozess des Regierungsapparats erscheinen damit nicht nur unter dem akademischen Brennglas, sondern finden allgemeine Aufmerksamkeit über die Wissenschaft hinaus.

Wenngleich man in der Tat für die Bundesrepublik nicht von einem ähnlich elaborierten Literaturbestand zum Regieren und insbesondere zur Regierungsorganisation nach Wahlen sprechen kann, so müssen dennoch sowohl das von Derlien und Murswieck konstatierte Forschungsdesiderat als auch die hierfür benannten Begründungen inzwischen partiell relativiert werden:

Verschiebt man den Blick erstens von der Ebene der Bundespolitik auf die Länder, zeigt sich hinsichtlich der Zahl und Ausprägungen von Regierungswechseln ein deutlich anderes Bild als auf Bundesebene (vgl. Wehling 2006: 272–273). Dort gäbe es erheblich größere Fallzahlen und insofern auch ausreichend Untersuchungsmaterial für Studien zu Regierungswechseln und damit verbundenen Fragen des Regierens nach Wahlen. Allerdings, und darin findet die Wahrnehmung einer Forschungslücke wiederum ihre Bestätigung, gibt es hierzu bestenfalls erste Ansätze solcher Forschungen. Nicht allein unter dem spezifischen Blickwinkel der Regierungsorganisation, sondern insgesamt ist der Landespolitik in Deutschland erst in den vergangenen Jahren größere politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteil geworden. Es handelt sich gewissermaßen um ein mit neuer Intensität entdecktes Forschungsfeld.

Zum einen finden sich in den letzten Jahren verstärkt vergleichende Überblicksdarstellungen zu den Regierungssystemen der Länder (Leunig 2007;

9 Zentral ist die vom Center for the Study of the Presidency and Congress (<http://www.thepresidency.org/>; Stand: 4. August 2011) herausgegebene Zeitschrift *Presidential Studies Quarterly*.

Schneider/Wehling 2006; Wehling 2004). Neben den vormalig betonten Gemeinsamkeiten geht es dabei nun auch verstärkt um die Unterschiede zwischen den jeweiligen Institutionensystemen (Leunig 2007: 20–21; auch Reutter 2005). In eine ähnliche Richtung weisen ebenfalls vergleichend angelegte Arbeiten, die stärker theoriegeleitet sind und Konzepte auf Landesebene untersuchen, die ursprünglich in der vergleichenden Regierungslehre Anwendung gefunden haben. Dazu gehören beispielsweise Arbeiten, die nach der Ausprägung von konsens- und mehrheitsdemokratischen Politikmodellen auf Landesebene fragen (Freitag/Vatter 2008; Freitag/Vatter 2009). Das Feld dieser Arbeiten wird darüber hinaus durch Studien zu einzelnen Problemfeldern auf Landesebene angereichert. Dazu gehören beispielsweise Veröffentlichungen zur Staatstätigkeit (Hildebrandt/Wolf 2008) und zu Parteien und Parteiensystemen auf Landesebene (Jun et al. 2008; Kost et al. 2010), zu einzelnen Politikfeldern (siehe ausführlicher Hildebrandt/Wolf 2008: 13–14) sowie zum Einfluss organisierter Interessen in der Landespolitik (Stoiber 2007). Die Länder spielen auch in Arbeiten zur Mehrebenenverflechtung eine zunehmend wichtige Rolle. Das gilt sowohl für Analysen, die das nationale Spannungsfeld zwischen Kommunen und Ländern ausloten (Holtkamp 2001) als auch für Studien zum europäischen Mehrebenensystem und der darin angelegten Rolle der Länder (Alemann 2005b; Bauer 2005). Hinzu kommen weitere vergleichende Arbeiten, beispielsweise zum Wahlsystem der Länder (Massicotte 2003) und vor allem systematische Auswertungen einzelner Landtagswahlen, wie sie die entsprechenden Beiträge in der Zeitschrift für Parlamentsfragen vornehmen (für NRW z.B. Feist/Hoffmann 1990; Feist/Hoffmann 1996; Feist/Hoffmann 2001; Feist/Hoffmann 2006).

Zum anderen gibt es für die Länder in verstärktem Maße Arbeiten zum Regieren, zur Regierungsorganisation sowie zu einzelnen Institutionen und Akteuren der Landespolitik, deren Erkenntnisse für die vorliegende Arbeit herangezogen werden können.¹⁰ Zumindest bei näherer Betrachtung gehören dazu erstens Studien zum Koalitionsmanagement auf Landesebene (Sturm/Kropp 1999b; Kropp 2001b; Heinrich 2002; Florack 2010a)¹¹. Nachdem lange Zeit vor allem die Erklärung von Koalitionsbildungen im Mittelpunkt des Interesses standen (Jun 1994; Bräuninger/Debus 2008; Pappi et al. 2005; Horst 2010; vgl. auch Müller 2004), sind durch diese Akzenterweiterung der Koalitionsforschung auch wichtige Ergebnisse zur Funktionsweise von Koalitionen, zur internen Konflikt-

10 Diese Literaturbezüge sollen hier nur kurz angedeutet werden, um das Spektrum landespolitischer Forschung deutlich zu machen. Die jeweils relevanten empirischen Anknüpfungspunkte sowie die mit diesen verbundenen Konsequenzen für die vorliegende Arbeit werden dann im weiteren Verlauf der problemorientierten Darstellung herausgearbeitet.

11 Für die Bundesebene sowie vergleichende Studien westeuropäischer Länder siehe auch Rudzio 2002; Rudzio 2005c; Müller 2005.

regulierung sowie zu den institutionellen Ausprägungen des Koalitionsmanagements hinzugekommen. Angesichts der mit dem Koalitionsmanagement verbundenen „Institutionalisierung eines dosierten Parteienwettbewerbs“ (Florack 2010a) beinhalten solche Arbeiten zugleich auch wichtige Erkenntnisse zur Ausprägung, Anpassung und Veränderung von Institutionen der Regierungsorganisation, die auf das Funktionieren einer Regierungskoalition angelegt sind. Neben diesen Studien, deren Relevanz für die vorliegende Arbeit eher implizit angelegt sind, gibt es aber zweitens auch „echte“ Regierungslehren für einzelne Bundesländer (Korte et al. 2006; Sarcinelli et al. 2010; Glaab/Weigl i.E.; Holtmann 2006; Klein 2010). Hier spielen zwar auch das politische System des jeweiligen Landes, die politische Kultur sowie einzelne Policies eine wichtige Rolle. Zugleich liefern diese Arbeiten aber auch wichtige Hinweise auf die jeweils unterschiedlichen institutionellen Ausprägungen der Regierungsorganisation. Dies gilt in noch stärkerem Maße für Veröffentlichungen, welche die Landesregierungen (Gebauer 2006; Niedobitek 2004) und das Amt des Ministerpräsidenten (Schneider 2001; Grunden 2008; Ley 2010; auch Korte et al. 2006: 123–379; Mielke 2010)¹² unmittelbar in den Fokus nehmen. Letztere sind im Vergleich zu juristischen Arbeiten zum Amt des Ministerpräsidenten (Schümer 2006; Backmann 2006) für die vorliegende Arbeit interessant, weil sie den Blick zugleich auf die persönlichen Beraterzirkel der Ministerpräsidenten sowie die Staatskanzleien als Hilfsmittel der Ministerpräsidenten richten. Letztere schließlich waren schon immer Gegenstände der Forschung zu Regierungszentralen (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1967; König 1993; König/Häußer 1996; Knöpfle 1967; Häußer 1996; Häußer 1995; Halstenberg 1976; Gebauer 2008; Bröchler/Blumenthal 2011b; Schneider 2001: 282–306; aktueller Überblick bei Florack/Grunden 2011b¹³). Die Literatur zu den Staatskanzleien der Länder besitzt qua definitionem eine besondere Relevanz für die vorliegende Fragestellung, stellen sie doch, wie oben herausgearbeitet, aufgrund ihrer formalen Stellung bereits den Nukleus der Kernexekutive dar. Als ein „wiederentdecktes Forschungsfeld“ (Florack/Grunden 2011b: 7) sind mit den neueren Publikationen zu Regierungszentralen zudem inhaltliche Akzentverschiebungen verbunden, die mit Blick auf die vorliegende Fragestellung besonders interessant sind. Dazu gehören vor allem eine stärkere Verbindung verwaltungswissenschaftlicher Traditionen mit Ansätzen der klassischen Regierungsforschung sowie die Akzentuierung eines Wechselspiels zwischen formalen und informellen Institutionen

12 Aus biographisch angelegten Publikationen zu Ministerpräsidenten lassen sich meist nur marginale Erkenntnisse über das Politikmanagement und die Struktur der Regierungsorganisation gewinnen. Vgl. Gösmann 2008.

13 Zum Bundeskanzleramt vgl. u.a. Knoll 2004; Busse 2004; Berry 1989; Müller-Rommel/Pieper 1991; Müller/Walter 2004; Walter/Müller 2002; Sturm/Pehle 2007.

und Strukturmustern innerhalb einer Regierungszentrale (hierzu vor allem Florack/Grunden 2011a; vgl. Bröchler/Blumenthal 2011b).

Die zweite von Derlien und Murswieck angeführte Begründung für das konstatierte Forschungsdesiderat war bereits in der einleitenden Illustration des Veränderungsnarrativs und des Stabilitätsnarrativs Gegenstand der Diskussion. Die vermeintliche Dichotomie beider Perspektiven mag vor dem Hintergrund der Makrobetrachtung des jeweiligen Regierungssystems zwar zunächst einleuchtend erscheinen. Allerdings vertritt die vorliegende Arbeit die Annahme, dass dies zum einen eine empirisch zu beantwortende Frage ist. Zum anderen wird im weiteren Verlauf die These entwickelt, dass es sich weniger um einen wirklichen Gegensatz als vielmehr um Abstufungen auf einer Skala handelt und sich in institutioneller Hinsicht Stabilisierungs- und Wandlungsprozesse gleichermaßen und parallel zueinander vollziehen können (vgl. Kapitel 3).

Noch wichtiger für die nachfolgende, theorieorientierte Darstellung der für die Fragestellung relevanten Literatur aber ist, dass es zwar im Sinne Derliens und Murswiecks keinen klar abgegrenzten Forschungsstand zu „Regieren nach Wahlen“, aber dennoch eine Vielzahl empirischer und theoretischer Anknüpfungspunkte gibt, die sowohl für die theoretische Rahmung als auch die empirische Analyse der vorliegenden Arbeit nutzbar gemacht werden können. In diesem Sinne versammelt der von den beiden Autoren herausgegebene Band in loser Kopplung Wissensbestände zu den Veränderungen in der Regierungsbürokratie (König 2001), der Personalpolitik im Regierungsapparat (Derlien 2001), Koalitionsverhandlungen und daraus abgeleiteter Programmsteuerung (Kropp 2001a; Beyme 2001), der „Entfaltung von Politikstilen“ (Korte 2001b), dem mit Regierungswechseln einhergehenden Policy-Wandel (Zohlnhöfer 2001) und zur medialen Begleitung der Startphase einer Regierung (Evers/Strohm 2001). Insofern versucht auch dieser Band eher, die bereits vorhandenen losen Enden einzelner Themenfelder unter einer gemeinsamen Überschrift zu verknüpfen. Ein direkter thematischer Zusammenhang der einzelnen Beiträge wird lediglich über eine zeitliche Strukturierung unterschiedlicher Phasen des Regierens nach Wahlen, eine Typologie von Regierungswechseln und über vier relevante Aufgabenbereiche – Polity, Policy, Politics, Personal – hergestellt (Derlien/Murswieck 2001).

Was also wissen wir darüber, wie eine Regierung regiert, wenn sie regiert? Wie kann eine Regierungsformation, die sich aus einer heterogenen Gruppe von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Normen zusammensetzt, nach ihrem Amtsantritt zu einer handlungsfähigen Einheit zusammengefügt werden?¹⁴

14 Die stark akteurzentrierte Vorstellung des Regierens, die hierin zum Ausdruck kommt, bezieht sich auf Friedbert Rüb (Rüb 2009). Wenngleich sich die theoretische Herangehensweise, die bei ihm auf zu organisationalen Strukturen verdichteten „Praktiken“ von Akteuren abzielt, von

Über welche Einsichten verfügen wir hinsichtlich der damit verbundenen Konsequenzen für die Regierungsorganisation? Welche Aspekte können einbezogen werden, um die Beantwortung der vorliegenden Fragestellung zu strukturieren? Die hier herangezogenen Anknüpfungspunkte an den Literaturbestand lassen sich idealtypisch zu einem in vier Gruppen strukturierten Forschungsstand verdichten:

Eine erste Gruppe umfasst Beiträge, die im klassischen Sinne der neueren Regierungslehre zugeordnet werden können. Neben den allgemeinen Fragen nach den Rahmenbedingungen politischer Führung¹⁵ oder des Politikmanagements spielen hier auch immer wieder Fragen der Regierungsorganisation eine wichtige Rolle (z.B. Helms 2005c; Helms 2005e; Holtmann/Patzelt 2008; Grunden 2009; Korte et al. 2006: 86–87).

Ein zweiter Bezugspunkt sind Beiträge der politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungsforschung. Hier gehören beispielsweise der administrative Regierungsapparat, das Wechselspiel zwischen politischen und bürokratischen Eliten, die Strukturmuster der politischen Verwaltung und die Aufgaben und Funktionen von Regierungszentralen zum klassischen Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Forschung (z.B. Bogumil et al. 2006; König 2002f; Mayntz 1985).

Die dritte Gruppe der Literatur zur Kernexekutive (u.a. Dunleavy/Rhodes 1990; Rhodes/Dunleavy 1995; Peters et al. 2000; Elgie 1997; Goetz 2004) hat es sich zum Ziel gesetzt, „die politisch-gouvernemental orientierte Regierungslehre und die administrativ orientierte Verwaltungslehre“ im Sinne eines Brückenschlags zu verbinden (Müller-Rommel 2011: 217–218). Sie stellt damit in gewisser Weise eine hybride Mischung der beiden ersten Gruppen dar und ergänzt zugleich Tiefenschärfe und neue Einsichten zum Wechselspiel von politischer Verwaltung und Regierung. In eine ähnliche Richtung einer Grenzverschiebung geht die neuere Literatur zu Regierungszentralen (Überblick hierzu bei Florack/Grunden 2011b). Hier ergeben sich die Verbindungslinien bereits aus

der vorliegenden Arbeit unterscheidet, so gibt es dennoch zwei Gemeinsamkeiten. Rüb konstatiert ebenfalls, dass Regierungen bisher meist als einheitliche Akteure konzeptualisiert wurden und es vor allem um ihre Einbindung in Governance-Strukturen ging. Die genauere Untersuchung des Innenlebens und der organisationalen Dynamiken hingegen blieben meist eher am Rande der Aufmerksamkeit (Rüb 2009: 43).

- 15 Das Interesse an „politischer Führung“ ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Dabei zeigt sich eine immer stärkere Ausdifferenzierung hinsichtlich der Begrifflichkeiten. Während bei einigen Arbeiten auch institutionelle Rahmenbedingungen weiterhin eine wichtige Rolle spielen, rücken an anderer Stelle Fragen nach der Strategiefähigkeit, dem Verhältnis zu anderen politischen Akteuren und unterschiedliche Führungsrollen immer stärker ins Blickfeld (vgl. Grasselt/Korte 2007; Gast 2008; Fliegauf et al. 2008; Glaab 2007a; Lösche 2005).

Transformation der Kernexekutive
Eine neo-institutionalistische Analyse der
Regierungsorganisation in NRW 2005-2010
Florack, M.
2013, XX, 456 S. 4 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-531-18574-3