

Studien der NRW School of Governance

Martin Florack

# Transformation der Kernexekutive

Eine neo-institutionalistische  
Analyse der Regierungsorganisation  
in NRW 2005-2010

**NRW** | School of Governance  
[www.nrwschool.de](http://www.nrwschool.de)



Springer VS

---

# **Studien der NRW School of Governance**

**Herausgegeben von**

Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen

Die NRW School of Governance ist eine Exzellenzinitiative am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Zu den zentralen Zielen der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses gehört es, ausgezeichnete Arbeiten einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. In Kooperation mit dem Verlag Springer VS wurde deshalb die Schriftenreihe „Studien der NRW School of Governance“ initiiert. Sie umfasst exzellente Projektarbeiten, Dissertationen und Forschungsergebnisse, die im Rahmen der thematischen Schwerpunkte der NRW School of Governance entstehen.

**Herausgegeben von**

Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen

---

Martin Florack

# Transformation der Kernexekutive

Eine neo-institutionalistische  
Analyse der Regierungsorganisation  
in NRW 2005-2010

Martin Florack  
Duisburg, Deutschland

Diese Arbeit wurde von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen als Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. pol.) genehmigt.

Name der Gutachterinnen und Gutachter:

1. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte
2. Prof. Dr. Nicolai Dose

Tag der Disputation: 13.03.2013

ISBN 978-3-531-18574-3

ISBN 978-3-531-19119-5 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-19119-5

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Vorwort

Was ändert sich nach einem Regierungswechsel? Der Machtwechsel gilt demokratietyologisch als ein Qualitätsnachweis responsiver politischer Systeme. Da ist man als Leser neugierig, ob sich nicht auch im Innern der Politik, im Arkanbereich der Regierungszentrale, messbare Änderungen zeigen lassen, die nach Wahlen erfolgen. Was liefert die moderne Regierungsforschung dazu an Ergebnissen? Was ändert sich durch Wahlen im und am institutionellen Arrangement einer Regierung? Überzeugend ist das nicht, was man bislang in der nationalen und internationalen Literatur dazu findet. Insofern ist es vom Nachwuchswissenschaftler Martin Florack nicht nur verdienstvoll diese empirische Lücke zu schließen, sondern auch ein Abenteuer zugleich. Denn es galt sowohl theoretische Maßstäbe zu entwickeln als auch empirische Daten zu heben, um das zu Analysierende überhaupt messbar zu machen.

Als überwölbendes Fallbeispiel analysiert der Verfasser filigran den Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen von 2005. Nach 39 Jahren verlor die SPD mit dem Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten von Peer Steinbrück zu Jürgen Rüttgers die Macht in der Staatskanzlei. Sollte das nicht Anlass genug sein, um von einem radikalen organisatorischen Umbruch auszugehen? Das von Martin Florack so bezeichnete „Veränderungsnarrativ“ war öffentlich dominant. Die Erwartungshaltung vieler Wähler und Beobachter ging davon aus, dass so ein machtpolitischer Umbruch auch gravierende institutionelle Veränderungen mit sich bringen sollte. Wenn institutioneller Wandel ansonsten eher schleichend daherkommt, dann doch sicher nicht nach so einem historischen Einschnitt? Oder sollte am Ende doch erneut das „Stabilitätsnarrativ“ mit seiner Kontinuitätsfixierung greifen? Martin Florack forscht nach Veränderungen in der Organisation der NRW-Landesregierung rund um den Regierungswechsel von 2005. Präzise wählt er die Perspektive einer Landesregierung als Kommunikations- und Entscheidungssystem im Sinne der Kernexekutive, was den Prozesscharakter des Gegenstandes unterstreicht und das Wechselspiel von formellen und informellen Strukturen im Blick behält. Die empirische Analyse folgt unterschiedlichen Transformationslogiken, aber nicht im Sinne der Deskription, sondern streng problemorientiert anhand theoretisch fundierter Modi institutioneller Transformation.

Wir wissen bislang nichts über den Wandel der Regierungsformation 2005 in Düsseldorf. Was bewirkte die Transformation und wie weit reichte sie? Wie kann man exemplarisch nachweisen, dass sich Rüttgers und andere Führungsakteure ihren Führungsanspruch erkämpften, Entscheidungen durchsetzten und damit einen unverwechselbaren Transformations-Stil pflegten? Was daran war absichtsvoll, was zufällig? Was wurde als persönlicher Anteil des Regierungschefs an den Entscheidungen sichtbar? Für die Regierungsforschung sind das signifikant wichtige Fragestellungen, die mit Blick auf den Gegenstandsbereich der Kernexekutive weitgehend unbeantwortet sind – dies gilt erst recht auf Landesebene. Doch wenn unklar bleibt, welche Muster institutioneller Transformation existieren, kann weder politisches Lernen noch wissenschaftliche Politikberatung greifen.

Was sich in der vorliegenden Studie darbietet, ist ein landespolitischer Krimi mit zahlreichen Spannungsmomenten. Viele der wörtlichen Zitate und Einschätzungen der wichtigsten Akteure stehen programmatisch für sich selbst. Sie sind Zeugnisse der politischen Selbsteinschätzung, die vor dem Gesamtbild der Studie auch häufig als eine Form von dramatischem „Bestätigungsirrtum“ eingeordnet werden können. Die methodische Verbindung aus teilnehmender Beobachtung, Befragung und Dokumentenauswertung schafft Raum für die authentische Rekonstruktion einer dynamischen Kernexekutive im Entscheidungsfall.

Alle den Analysezugang prägenden Modi der Transformation kommen zu ihrem Recht. Ihre Gewichtung und die Häufigkeit variiert, aber schon früh wird erkennbar, dass sich bestimmte Muster im Regelsystem über solche Modi der Transformation markieren lassen. Das Forschungsdesign mündet zwangsläufig in eine Hypothesenbildung ein. Neun zusammenfassende Hypothesen zeigen anspruchsvoll, welche Ansätze einer gegenstandsbezogenen Theoriebildung konkret entwickelt wurden. Die Hypothesen sollen am Ende nochmals rechtfertigen, welcher Gewinn im Rahmen einer qualitativen Einzelfallstudie und mit Hilfe teilnehmender Beobachtung generierbar ist. Man blendet beim Lesen dieser Hypothesen häufig den konkreten Gegenstandsbereich der untersuchten Regierungsformation aus. Der extrem verdichtete Schluss lädt den Leser ein, Ausrufemarkierungen, Fragezeichen, Nachfragen und Analogieschlüsse an den Rand zu schreiben. Kann es etwas Besseres geben, wenn man sich so als Leser am Ende herausgefordert fühlt und gleichermaßen schon den nächsten Fall vor sich sieht, den man mit den gleichen theoriegeleiteten Überlegungen sezieren möchte?

Vieles im Alltag einer Regierungsformation lebt vom antizipierten Panorama der Ahnungen. Das bedeutet keineswegs Regierungs-Anarchie oder pures Dissens-Management, aber auch nicht regelgeleitete und effiziente Planung. Die Dynamiken der Transformation, die Martin Florack aufspürt, brechen diesen

---

Dualismus auf. Was ändert sich folglich durch Wahlen? Die vorliegenden Innenansichten zum Machtgefüge einer Regierungsformation lassen eine Antwort zu: Einiges! Ob dies zielgerichtet oder zufällig war, muss an einigen Stellen zwangsläufig offen bleiben. Aber die Dynamik der Veränderung ist mikropolitisch viel mehr als nur der äußerlich sichtbare Austausch von Akteuren oder formale Strukturveränderungen. Machtmobiles bleiben längere Zeit in Schwingung, wie die nachfolgende Studie exemplarisch zeigen kann.

Duisburg, Juni 2013  
Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte  
Direktor NRW School of Governance



# Dank

„Geschichten ereignen sich nicht, Geschichten werden erzählt“  
(Christoph Ransmayer: Atlas eines ängstlichen Mannes, 2012).

Dieser Satz gilt für jeden Text genauso wie für die Geschichte seiner Entstehung. Die Geschichte dieses Buches sähe anders aus, wenn mich nicht viele Menschen auf dem Weg zu seiner Fertigstellung unterstützt hätten.

Die Idee zu diesem Dissertationsprojekt wäre niemals ohne meinen Doktorvater und Erstgutachter, Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte, entstanden. Seine kreativen Einfälle, seine freundschaftliche Unterstützung, seine mitreißende Motivation und seine Bereitschaft, auch den einen oder anderen Umweg zum Ziel zu tolerieren, haben die Entstehung dieses Buches überhaupt erst ermöglicht.

Nur aufgrund der Bereitschaft von Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers, mir von Oktober 2005 bis September 2006 einige Monate als teilnehmender Beobachter wissenschaftlichen Zugang zur nordrhein-westfälischen Staatskanzlei zu gewähren, konnte ich zahlreiche Gespräche führen, kernexekutive Prozesse und Abläufe aus erster Hand beobachten und wichtige Dokumentenbestände erschließen. Die mit diesem Entgegenkommen verbundene und auf den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn ausgerichtete Offenheit ist keinesfalls eine Selbstverständlichkeit und hierfür möchte ich mich ausdrücklich bedanken.

Ein großer Dank gilt all meinen Gesprächspartnern während dieser Monate der Feldforschung, insbesondere den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatskanzlei NRW. Ihnen allen verdanke ich wichtige Einsichten in das praktische Funktionieren einer Kernexekutive. Einige Protagonisten der Kernexekutive haben mir überdies mit einigem zeitlichen Abstand erneut als Interviewpartner zur Verfügung gestanden. Für die Schlussfassung des Manuskripts war dieser Austausch über die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse und daraus abgeleitete Schlussfolgerungen ein unschätzbare Gewinn.

Für meine Recherchen konnte ich neben den üblichen Quellen auf die Bestände der Bibliotheken der Staatskanzlei und des Landtages Nordrhein-Westfalen sowie auf das Pressearchiv des Westdeutschen Rundfunks zurückgreifen. Den dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich für die immer freundliche und professionelle Hilfe bei der manchmal mühsamen und kleinteiligen Recherche.

Durch das ganze Team der Forschungsgruppe Regieren in Duisburg habe ich während des gesamten Forschungsprozesses wertvolle Hinweise, Anregun-

gen und Hilfestellungen erhalten. Viele meiner Kolleginnen und Kollegen haben durch Hinweise zu früheren Textfassungen geholfen, Zusammenhänge zu schärfen, Unklarheiten zu bereinigen und Verbindungen zu anderen Forschungsfeldern herzustellen. Nicht zuletzt die Geduld und Hilfestellung dieser Kolleginnen und Kollegen war in der Schlussphase notwendig, um das Buch fertigzustellen zu können. Besonders danken möchte ich Prof. Dr. Andreas Blätte, Dr. Frank Gadinger, Dr. Timo Grunden, Niko Switek M.A. und Dr. Kristina Weissenbach.

Für Hilfe beim Korrekturlesen und bei der Erstellung des Schlussmanuskripts danke ich außerdem Vera Hemker und meinem Vater, Willi Florack. Den Satz und die Formatierung für die Veröffentlichung hat Priska Schorlemmer professionell übernommen. Auf Seiten des Verlags Springer VS bedanke ich mich bei Verena Metzger, Frank Schindler und Sabine Schöller für die reibungslose Zusammenarbeit bei der Vorbereitung dieser Publikation.

Für den Inhalt des Buches und etwaige Fehler ist selbstverständlich allein der Autor verantwortlich.

Zu Dank verpflichtet bin ich außerdem meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Nicolai Dose, und den weiteren Mitgliedern der Prüfungskommission, Prof. Dr. Manfred Mai und Prof. Dr. Stefan Marschall, deren besonderes Engagement einen zügigen Abschluss des Dissertationsverfahrens ermöglicht hat.

Mein besonderer Dank für vielfältige professionelle und freundschaftliche Unterstützung gilt: Dr. Julian Eckl, Dr. Moritz Weiß, Prof. Dr. Christoph Strünck, Dr. Jörg-Uwe Nieland, Monika Bähz, Dagmar Bäcker, Dr. Matthias Degen, Peter Maaß und André Zimmermann.

Ich danke schließlich meinen Eltern und meiner Schwester, ohne deren liebevolle Unterstützung alles unmöglich gewesen wäre.

Gewidmet ist dieses Buch Anja und Emil. Ohne ihre Liebe wäre alles nichts.

Martin Florack  
Köln, Juni 2013

# Inhalt

<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>17</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Einleitung: Problemaufriss, Erkenntnisinteresse und Untersuchungsgegenstand.....</b>	<b>21</b>
1.1    Problemaufriss: Regierungsorganisation nach Regierungswechseln ..	21
1.1.1    Das „Veränderungsnarrativ“ .....	24
1.1.2    Das „Stabilitätsnarrativ“ .....	26
1.1.3    Zwischenfazit.....	27
1.2    Gegenstand der Analyse: Die Transformation der nordrhein-westfälischen Kernexekutive nach dem Regierungswechsel 2005.....	30
1.2.1    Die Kernexekutive: Eine funktionsbezogene Definition der Regierungsorganisation.....	31
1.2.2    Formales und informelles Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungssystem: Institutionen und Akteure zwischen institutionalisierten Regelsystemen, Praktiken, Routinen und Prozessen.....	34
1.2.3    Die Regierungsformation: Die Kernexekutive als nach innen und nach außen gerichtetes Koordinationssystem.....	36
1.2.4    Zwischenfazit.....	38
1.3    Programm und Struktur der Arbeit .....	40
<b>2 Forschungsstand und drei Zielsetzungen der Arbeit: Empirische Fallanalyse, institutionalistische Theoriebildung und methodische Innovation.....</b>	<b>45</b>
2.1    Forschungsstand und empirische Zielsetzung: Analyse zur Transformation der Kernexekutive als Beitrag zur Regierungsforschung auf Landesebene .....	49

2.1.1	Die temporale Dimension der Regierungsorganisation.....	56
2.1.1.1	Dauer, Verlauf und zeitliche Strukturierung von Transformationsprozessen der Kernexekutive .....	56
2.1.1.2	Zwischenfazit.....	61
2.1.2	Die institutionelle Dimension der Regierungsorganisation.....	64
2.1.2.1	Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht: Formalstrukturen der Regierungsorganisation .....	65
2.1.2.2	Regierungszentralen: Zentralstellen der Kernexekutive .....	66
2.1.2.3	Koalitionsmanagement: Institutionelle Regelsysteme zur Strukturierung von Kooperation innerhalb einer Regierungsformation.....	74
2.1.2.4	Informelles Regieren: Informalität als meso-analytische Perspektive.....	78
2.1.2.5	Zwischenfazit.....	83
2.1.3	Die akteursbezogene Dimension der Regierungsorganisation ....	86
2.1.3.1	Akteure als Urheber und Adressaten institutioneller Transformationsprozesse .....	86
2.1.3.2	Zwischenfazit.....	94
2.2	Theoretische Zielsetzung: Gegenstandsbezogene Theoriebildung ....	96
2.3	Methodologische Zielsetzung: Theoriebildung durch induktive Fallanalyse und methodische Erweiterung des Repertoires der Regierungsforschung .....	98

### **3 Institutionen der Regierungsorganisation zwischen Stabilisierung und Wandel: Ein neo-institutionalistischer Analyseansatz ..... 101**

3.1	Institutionen der Regierungsorganisation im Zeitverlauf: Zeit als Kategorie zur Erklärung von Stabilität und Wandel von Regierungsorganisation.....	105
3.1.1	Pfadabhängigkeit .....	108
3.1.2	Timing, Sequenzierung und längerfristige Entwicklungsdynamiken.....	110
3.1.3	Institutionenentwicklung vs. Institutionendesign.....	112
3.1.4	Zwischenfazit.....	115
3.2	Historischer Institutionalismus: Stabilität und Wandel von Institutionen .....	116
3.2.1	Drei Strömungen des Neo-Institutionalismus .....	116
3.2.2	Historischer Institutionalismus als theoretischer Ausgangspunkt des Analyseansatzes .....	122

3.2.3	Die Notwendigkeit theoretischer Erweiterungen .....	124
3.2.4	Zwischenfazit.....	129
3.3	Institutionen: Formale und informelle Regelsysteme und die Anwendung institutioneller Regeln .....	131
3.3.1	Institutionen als formale und informelle Regelsysteme .....	131
3.3.2	Institutionen und die Anwendung institutioneller Regeln.....	134
3.3.3	Zwischenfazit.....	135
3.4	Akteurstheoretische Erweiterung: Change-Agents, individuelle Repräsentanten korporativer Akteure und Akteurskoalitionen .....	138
3.4.1	Die Akteurskonzeption des Akteurzentrierten Institutionalismus: Individuelle Repräsentanten korporativer Akteure.....	140
3.4.2	Akteure als institutionelle „Change-Agents“ und Akteurskoalitionen.....	142
3.4.3	Zwischenfazit.....	147
3.5	Ein gegenstandsbezogener Analyseansatz: Die theoretische Erfassung von Stabilisierungs- und Wandlungsprozessen der Kernexekutive.....	149
3.5.1	Zeitgeschichtlicher Kontext.....	150
3.5.2	Anschluss an den Historischen Neoinstitutionalismus.....	151
3.5.3	Institutionen als formale und informelle Regelsysteme .....	153
3.5.4	Akteurskonzeption: Change-Agents und Akteurskoalitionen...	154
3.5.5	Fünf Modi institutioneller Transformation: Displacement, Layering, Drift, Conversion, Exhaustion .....	155

#### **4 Forschungsdesign und methodischer Zugang: Fallstudiendesign zur induktiven Theoriebildung und teilnehmende Beobachtung ..... 167**

4.1	Forschungsdesign: Theoriebildende Einzelfallstudie und Prozessanalyse kausaler Mechanismen.....	168
4.1.1	Beschreibung vs. Erklärung: Zum erkenntnistheoretischen Fundament historischer Fallstudien .....	173
4.1.2	Theoriebildung am Einzelfall: Induktive Theoriebildung, Fallauswahl und methodische Konsequenzen.....	179
4.1.2.1	Zum komparativen Vorteil von Fallstudien: Induktive Theoriebildung statt deduktiver Theorietest .....	180
4.1.2.2	Welche Art der Theoriebildung? Theorien mittlerer Reichweite und die Identifikation kausaler Mechanismen....	184
4.1.2.3	Einzelfalldesign: Theoretische Generalisierung über den Einzelfall hinaus.....	191

4.1.2.4	Fallauswahl: Pragmatischer Mittelweg zwischen Stringenz und Relevanz.....	194
4.1.2.5	Methodische Konsequenzen: „Process-Tracing“ in der Einzelfallstudie .....	198
4.1.2.6	Zwischenfazit: Das Forschungsdesign in der Übersicht .....	201
4.2	Methodischer Zugang: Teilnehmende Beobachtung als Primärmethode und methodische Triangulation .....	202
4.2.1	Zur teilnehmenden Beobachtung als politikwissenschaftliche Methode .....	206
4.2.2	Methodische Diskussion und fallbezogene Reflexion von Grundfragen teilnehmender Beobachtung .....	208
4.2.2.1	Auswahl der konkreten Beobachtungsgegenstände .....	208
4.2.2.2	Zugang zum Forschungsfeld .....	210
4.2.2.3	Feldarbeit und Beobachtungsinstrumente .....	213
4.2.2.4	Methodenvielfalt, Material und Triangulation .....	217

## **5 Die Transformation der nordrhein-westfälischen Kernexekutive: Stabilisierungs- und Wandlungsprozesse in der Analyse .....**

5.1	Der Regierungswechsel 2005 im zeitgeschichtlichen Kontext: Politische Herausforderungen und die Startphase der Regierungsformation .....	224
5.1.1	Die Landtagswahl 2005: Wahlkampf und Wahlausgang .....	226
5.1.1.1	Ausgangslage und Wahlkampf .....	226
5.1.1.2	Das Wahlergebnis, seine Bewertung und politische Konsequenzen .....	231
5.1.2	Die Bildung der Regierungsformation: Koalitionsverhandlungen und Ansätze des Koalitionsmanagements .....	237
5.1.2.1	Phasen des Koalitionsbildungsprozesses .....	237
5.1.2.2	Merkmale und zentrale Wegmarken der Koalitionsverhandlungen .....	242
5.1.2.3	Koalitionsvereinbarung und Beschlussfassungen zur Koalitionsbildung.....	248
5.1.3	Die formale Regierungsbildung: Wahl des Ministerpräsidenten, Ressortverteilung und Kabinettsbildung .....	254
5.1.3.1	Die Wahl des Ministerpräsidenten .....	255
5.1.3.2	Ressortverteilung und Kabinettsbildung .....	257

---

5.1.4	Regierungserklärung und landespolitische Herausforderungen.....	267
5.1.4.1	Die Regierungserklärung 2005 .....	267
5.1.4.2	Politische Herausforderungen in der Startphase .....	271
5.1.5	Zwischenfazit.....	274
5.2	Transformationsprozesse der nordrhein-westfälischen Kernexekutive: Theoretisch angeleitete Struktur- und Prozessanalyse formaler und informeller Regelsysteme.....	277
5.2.1	Die Staatskanzlei: Koordinations- und Steuerungsinstanz der Kernexekutive.....	277
5.2.1.1	Institutionendesign und begrenztes Displacement: Die Neustrukturierung der Staatskanzlei im Zuge des Regierungswechsels 2005 .....	277
5.2.1.2	Formalstruktur, Informalisierung und institutionelle Transformation: Adaptive Anpassung der Staatskanzlei 2005-2006 .....	300
5.2.1.3	Begrenztes Displacement zur Formalisierung informeller Regelsysteme: Die Reorganisation der Staatskanzlei 2006 ..	330
5.2.1.4	Inkrementelle Transformation, Informalisierung und Anwendung formaler Regeln: Die Entwicklung der Organisationskultur 2006-2010.....	348
5.2.2	Institutionen des Koalitionsmanagements: Die Institutionalisierung des dosierten Parteienwettbewerbs....	360
5.2.2.1	Der Koalitionsausschuss als „Nervenzentrum“ der Kernexekutive: Conversion und Layering .....	362
5.2.2.2	Ergänzende institutionelle Regelsysteme des Koalitionsmanagements: Layering, Drift und Exhaustion ....	393
5.2.3	Formale Entscheidungsgremien zwischen formalen Regeln und informeller Regelanwendung: Conversion und Stabilisierung von Kabinett und Staatssekretärskonferenz im regierungsformationsinternen „Kaskadenmodell“ .....	399
5.2.3.1	Das Kabinett: Conversion zu notariellem Entscheidungsgremium und zur informellen Informationsbörse .....	402
5.2.3.2	Die Staatssekretärskonferenz: Institutionelle Stabilisierung als administrative Clearing-Stelle .....	407
5.2.3.3	Informelle und formale Praktiken der kernexekutiven Koordination: Layering und Conversion .....	410

---

<b>6 Fazit: Schlussfolgerungen zur Transformation der Kernexekutive und Einordnung der Erkenntnisse.....</b>	<b>417</b>
6.1 Theoretische Schlussfolgerungen: Potentiale und Grenzen des gegenstandsbezogenen Analyseansatzes.....	422
6.2 Methodologische Schlussfolgerungen: Möglichkeiten theoretischer Generalisierung und methodische Reflexion .....	428
6.3 Empirische Schlussfolgerungen und Hypothesen zu den Ursachen institutioneller Transformationsdynamiken der Kernexekutive.....	432
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>445</b>
<b>Liste der Interviews .....</b>	<b>475</b>



# Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Vier Typen von „Change-Agents“ .....	146
Tabelle 2:	Akteurskoalitionen .....	147
Tabelle 3:	Modi institutioneller Transformation .....	162
Tabelle 4:	Zusammenhang von Institutionendynamik und Institutionengestaltung .....	163
Tabelle 5:	Politischer Kontext, institutioneller Kontext und Change-Agents .....	165
Tabelle 6:	Fünf Formen der wissenschaftlichen Beobachtung .....	204
Tabelle 7:	Landtagswahlergebnis 2005 für Nordrhein-Westfalen (und Vergleich mit Landtagswahl 2000) .....	232
Tabelle 8:	Das nordrhein-westfälische Landeskabinett 2005 .....	263
Tabelle 9:	Die nordrhein-westfälischen Staatssekretäre 2005 .....	266
Tabelle 10:	Änderungen in der Abteilung III Regierungsplanung .....	289
Tabelle 11:	Aufgabenzuwachs und Gruppenstruktur in der Abteilung III Regierungsplanung .....	345
Tabelle 12:	Modifizierte Fassung der Modi institutioneller Transformation .....	426
Abbildung 1:	Akteure als Bindeglied zwischen Kontext, Institutionen und Modi institutioneller Transformation .....	144
Abbildung 2:	Der Analyseansatz im Überblick .....	157
Abbildung 3:	Organisationsplan der Staatskanzlei 2005 .....	284
Abbildung 4:	Organisationsplan der Staatskanzlei 2006 .....	331

# Abkürzungsverzeichnis

AL	Abteilungsleiter
AN	Aachener Nachrichten
AZ	Aachener Zeitung
BZ	Berliner Zeitung
bzw.	beziehungsweise
CdS	Chef der Staatskanzlei
CDU	Christlich Demokratische Union
d.h.	das heißt
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FM	Finanzministerium
FR	Frankfurter Rundschau
GA	Bonner General-Anzeiger
ggf.	gegebenenfalls
GL	Gruppenleiter
Grüne	Bündnis90/DieGrünen
Hrsg.	Herausgeber
IM	Innenministerium
JM	Justizministerium
KR	Kölnische Rundschau
KStA	Kölner Stadtanzeiger
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LT	Landtag Nordrhein-Westfalen
LTW	Landtagswahl
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBE	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration
MIWFT	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
MP	Ministerpräsident
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung

---

MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NOZ	Neue Osnabrücker Zeitung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRZ	Neue Rhein Zeitung
NW	Neue Westfälische
ParlStS	Parlamentarischer Staatssekretär
RL	Referatsleiter
RN	Ruhrnachrichten
RP	Rheinische Post
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spiegel	Der Spiegel
Stk	Staatskanzlei
StS	Staatssekretär
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
WA	Westfälischer Anzeiger
WamS	Welt am Sonntag
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Welt	Die Welt
WN	Westfälische Nachrichten
WR	Westfälische Rundschau
WZ	Westdeutsche Zeitung
z.B.	zum Beispiel

# 1 Einleitung: Problemaufriss, Erkenntnisinteresse und Untersuchungsgegenstand

## 1.1 Problemaufriss: Regierungsorganisation nach Regierungswechseln

Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit. Regierungswechsel sind folglich der Wesenskern der Demokratie: Auf Zeit verliehene Macht wird neu vergeben. Regierungen werden bei Wahlen bestätigt oder abgewählt. Regierungen kommen nach Wahlen neu ins Amt oder bilden sich in parlamentarischen Regierungssystemen infolge des Zerfalls einer Regierungsformation ohne erneuten Wahlakt. Konstitutiv ist der antirevolutionäre Charakter all dieser Formen von Regierungswechseln<sup>1</sup> in Demokratien (Weizsäcker 1989):

„Es wechselt nicht der Staat, es wechseln Regierungen. Die oft propagierte Lehre von den großen Zäsuren steht im Widerspruch zu unseren Erfahrungen. Es gibt keine Stunde Null. Mit keinem demokratischen Machtwechsel droht der Untergang, mit keiner neuen Regierung fängt die Sache erst richtig an. (...) Wir sitzen zusammen in einem Boot der Kontinuität, und das ist gut.“

Konstitutiv für demokratische Regierungswechsel ist, dass trotz des Wechsels der Regierungsformation die fundamentalen demokratischen Regeln des politischen Spiels unverändert bleiben. Es handelt sich in systematischer Hinsicht also nicht um einen beachtenswerten Sonder-, sondern um den demokratischen Normalfall. Dennoch, "[t]ransitions of power represent a critical moment in our democratic systems. These 'peaceful' coups are greeted with a mixture of euphoria and anxiety" (Savoie 1993c: ix). Denn jeder Regierungswechsel zieht automatisch ein Spannungsfeld zwischen Stabilität und Wandel auf unterschiedlichen Ebenen nach sich. Während ein Regierungswechsel auf der einen Seite notwendigerweise ein gewisses Maß an inhaltlicher Veränderung der jeweiligen Regierungspolitik bedeutet, ist auf der anderen Seite der Fortbestand des politischen Rahmens essentiell für den demokratischen Übergang von einer Regierung zur nächsten. Diese Stabilität erstreckt sich dabei zunächst auf das konstitutionelle

---

1 Vgl. insbesondere die Versuche einer systematischen Typologisierung von Macht- und Regierungswechseln bei Savoie 1993a: 2–4; Korte 2001a; Wehling 2006: 273–275.

Grundgerüst des jeweiligen Regierungssystems. Er ist aber darüber hinaus auch konstitutiv für andere Rahmenbedingungen des Regierens: Zwar mögen sich die inhaltlichen Zielsetzungen, die personelle Zusammensetzung der Regierung, der Zuschnitt und das Personal des Kabinetts, die ideologisch-programmatischen Referenzpunkte und die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen durch einen Regierungswechsel ändern. Aber neben den konstitutionellen Rahmenbedingungen bleiben auch die fundamentalen politischen Spielregeln des jeweiligen Regierungssystems, die sachpolitischen Zwänge und nicht zuletzt die etablierten politischen Strukturmuster stabil und fungieren auch für die neue Regierung als handlungsbegrenzende Leitplanken ihrer künftigen Arbeit. Jede Veränderung muss gegen strukturelle und politische Beharrungskräfte durchgesetzt und erkämpft werden.

Das damit kurz umrissene Wechselspiel zwischen Kontinuität und Wandel bei Regierungswechseln hat die Politikwissenschaft bislang vor allem unter dem Gesichtspunkt der Politikinhalte beschäftigt. „Do Parties Matter?“ ist die vielfach gestellte Frage, die insbesondere Umfang und Ausmaß des an parteiliches Handeln gebundenen materiellen Politikwandels im Zuge von Regierungswechseln thematisiert (vgl. ausführlicher Schmidt 1996; Zohlnhöfer 2001). Unter normativen Gesichtspunkten erscheint die damit verbundene Fokussierung auf die Policy-Dimension nachvollziehbar. Schließlich sind es vor allem die mit einem Regierungswechsel einhergehenden materiellen Veränderungen der Politikinhalte, die als Referenzpunkte für künftige Wahlentscheidungen des Souveräns dienen. Es sind zuvorderst die inhaltlichen Weichenstellungen einer neuen Regierung, die bewertet werden und folglich mit Ablauf des Regierungsmandats über Fortbestand oder Ablösung einer Regierung entscheiden.

Für die vorliegende Arbeit steht jedoch nicht die Frage nach den Politikgehalten im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. In den Fokus rücken vielmehr die institutionellen und organisatorischen Aspekte des Regierens nach einem Regierungswechsel. Im Sinne einer vorläufigen Eingrenzung des Erkenntnisinteresses richtet die vorliegende Arbeit ihr Augenmerk auf die Konsequenzen eines Regierungswechsels für die Regierungsorganisation als Institutionensystem: Welche Konsequenzen hat ein Regierungswechsel für die institutionellen und organisatorischen Strukturen einer Regierung? Wie organisiert eine neue Regierung ihre kollektive Handlungsfähigkeit? Wo zeigen sich im Zuge eines Regierungswechsels institutionelle Veränderungen, wo dominiert institutionelle Stabilität? Wie organisiert eine neue Regierung ihre Entscheidungsstrukturen, um den an sie gerichteten Erwartungen zur Politikherstellung und -darstellung gerecht zu werden? Vertraut sich eine neue Regierung den etablierten Strukturen der bestehenden Regierungsorganisation an oder setzt sie auf organisatorische Verände-

rungen? Dominieren mithin Stabilität oder Wandel der Regierungsorganisation und was sind die jeweils dahinterstehenden Erklärungsmuster?

Diesen Leitfragen geht die vorliegende Studie mit Hilfe einer Fallanalyse des Regierungswechsels 2005 in Nordrhein-Westfalen nach. Sie untersucht zum einen die konkreten Entwicklungen der Regierungsorganisation in den ersten Monaten der neu gewählten Landesregierung unter Führung des Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers und liefert damit fallbezogene Antworten auf die oben formulierten Fragen. Die Arbeit leistet so einen empirischen Beitrag zur Regierungsforschung auf Landesebene und erweitert die subnationale Exekutivforschung. Zum anderen verbindet sich mit der Analyse ein über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinausreichendes Erkenntnisinteresse, welches im Mittelpunkt dieser Studie steht: Ziel ist nicht alleine die analytische Rekonstruktion des untersuchten Einzelfalls, sondern die Entwicklung eines über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinausreichenden, aber gleichwohl gegenstandsbezogenen Analyserahmens, die Identifikation kausaler Mechanismen und die daraus abgeleitete Entwicklung theoretischer Erklärungen, die möglicherweise auch über den Einzelfall hinaus Geltung beanspruchen können. Bevor jedoch die Präzisierung der Fragestellung und des Erkenntnisinteresses, eine weitergehende Formulierung der Ziele der vorliegenden Arbeit und eine Konkretisierung der Untersuchungsgegenstände vorgenommen werden, gilt es, nachfolgend zunächst zu begründen, dass die vorliegende Forschungsfrage keineswegs trivial ist.

Aus analytischer Sicht stellen die an einen Regierungswechsel gerichteten Erwartungen ein Rätsel dar, welches mit Blick auf den Stand der Forschung nicht ohne weiteres aufgelöst werden kann: Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass sich mit Blick auf den Gegenstand der Regierungsorganisation nach Regierungswechseln sehr unterschiedliche Erwartungen verbinden. Es lassen sich hinsichtlich parlamentarischer Regierungssysteme<sup>2</sup> idealtypisch zwei Positionen herausarbeiten, die durchaus widersprüchliche Erwartungen formulieren. Sie sollen hier im Sinne einer problemorientierten Zuspitzung zu zwei „Narrativen“<sup>3</sup> verdichtet werden, um die mit ihnen verbundenen Perspektiven jeweils deutlich zu machen und zugleich die Verortung der vorliegenden Analyse zu verdeutli-

---

2 Die Frage von Stabilität und Dauerhaftigkeit auf der einen und dem Wandel und der Veränderung der Regierungsorganisation auf der anderen Seite wird meist mit Verweis auf fundamentale Unterschiede zwischen unterschiedlichen Regierungssystemtypen vorstrukturiert. So stehen sich die weitgehende Stabilität in parlamentarischen Regierungssystemen und die deutlich größeren Veränderungsdynamiken in präsidentiellen Regierungssystemen diametral gegenüber (Derlien/Murswieck 2001: 7–8).

3 Narrativ wird hier verstanden als sinnstiftende Erzählung, die sich meist auf ein Problem bezieht und Problemsicht, Ursachen und Lösungsstrategien in einer dramatischen Komposition (Plot) kausal verknüpft. Vgl. Gadinger i.E.: 32; Viehöver 2001: 195.

chen, die sich als Pendant zu diesen einseitig entweder auf Kontinuität oder auf Wandel abzielenden Narrativen versteht.

### 1.1.1 Das „Veränderungsnarrativ“

Auf der einen Seite betont das Veränderungsnarrativ bereits in der semantischen Rahmung von Regierungswechseln die Erwartungen umwälzender Veränderungen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich wie beim hier untersuchten Fall des Regierungswechsels 2005 in Nordrhein-Westfalen um einen „kompletten Machtwechsel“ (Korte 2001a: 32–33; vgl. Wehling 2006: 273–275; Helms 1994: 227) handelt, bei dem die ursprünglich in der Opposition befindlichen Parteien CDU und FDP die Regierungsverantwortung übernehmen, während die vormaligen Regierungsparteien SPD und Bündnis90/Die Grünen den Gang in die Opposition antreten. In der medialen Berichterstattung dominierten folglich Bilder eines „Erdbeben[s] vom Rhein“ (SZ v. 23.05.2005), einer „Zeitenwende an Rhein und Ruhr“ (Die Welt v. 23.05.2005), dem Ende einer Ära (FAZ v. 24.05.2010) und vom „Herzstillstand“ der bisherigen Regierung, insbesondere der SPD, in der „Herzkammer“ der Sozialdemokratie (Tagesspiegel v. 23.05.2010) (vgl. auch Korte et al. 2006: 330–335). Nimmt man die metaphorischen Deutungen des Ereignisses auf, so gibt es ein verbindendes Element: Alle Umschreibungen gehen von einem kurzfristigen, aber massiven Impuls mit weitreichenden Konsequenzen aus. Ein heftiges Schockerlebnis rüttelt den politischen Normalbetrieb durcheinander und sorgt für eine Neukonfiguration der politischen Verhältnisse. Ein eigentlich kurzfristiger Impuls – wie die Bilder des „Erdbebens“ und des „Erdrutsches“ nahe legen – entfaltet breite Wirkungen mit langanhaltenden Konsequenzen.

Meist stehen bei den erwarteten Auswirkungen die sachpolitischen Aspekte im Mittelpunkt des Interesses. So verbindet sich mit dem Veränderungsnarrativ die Erwartung, dass „nach dem Machtwechsel der Politikwechsel“ (Grunden 2004) folgt. Aber das Veränderungsnarrativ beinhaltet zumindest implizit auch Erwartungen hinsichtlich der hier im Mittelpunkt stehenden Struktur der Regierungsorganisation. Wird mit einem Regierungswechsel die Erwartung eines Politikwandels akzentuiert, dann verbinden sich mit dem Veränderungsnarrativ ähnliche Erwartungen hinsichtlich der Regierungsorganisation: „Wandel kann (...) nur dann wirkungsvoll in politisches Handeln umgesetzt werden, wenn die organisatorischen Veränderungsprozesse zügig und geordnet verlaufen“ (Busse 1999: 322). Ein Regierungswechsel beinhaltet folglich nicht nur Konsequenzen auf der Policy-Ebene. Neben der Aufstellung und Finanzierung eines Sachprogrammes muss eine Regierung sich zu Beginn ihrer Amtszeit selbst „organisie-

ren“ und geeignetes Personal rekrutieren (König 2001: 23). Mit einem Regierungswechsel rücken folglich auch die Performanz des neuen Regierungspersonals, strukturelle Entwicklungen des Regierungssystems und die von Akteuren verfolgten Strategien und Taktiken im Sinne einer Politics-Fokussierung ins Blickfeld (Thaysen 2006a: 585; siehe auch Derlien/Murswieck 2001). In anderen Worten:

“Intense activity occurs within a very limited time frame as efforts are made to mesh the new political apparatus with the administrative machinery. Attention must be paid to policy, machinery of government, and personnel issues all at once. The first few weeks can set the tone and influence performance for the new government's whole mandate” (Savoie 1993c: ix).

Das Veränderungsnarrativ geht folglich davon aus, dass mit einem Regierungswechsel auch weiterreichende Konsequenzen für die Regierungsorganisation verbunden sind:

Zum einen versteht das Veränderungsnarrativ einen Regierungswechsel als vergleichsweise kurze und zeitlich begrenzte Phase des Übergangs. Es vermittelt den Eindruck, ein Regierungswechsel sei nach den sprichwörtlichen „ersten 100 Tagen“ weitgehend abgeschlossen. Im Anschluss an diese zeitlich eng eingegrenzte „Transition“<sup>4</sup> geht es fortan um die Umsetzung des vereinbarten Regierungsprogramms sowie exekutives Routinehandeln. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Regierung müssen innerhalb dieser kurzen Phase des Übergangs hergestellt werden, soll die Umsetzung der künftigen Agenda nicht behindert oder erschwert werden.

Zum anderen rückt das Veränderungsnarrativ schnelle Organisationsentscheidungen der politischen Exekutive in den Mittelpunkt. Dazu gehören die vom Regierungschef im Rahmen seiner Organisationsgewalt zu treffenden Entscheidungen über den künftigen Ressortzuschnitt, die formale Bestellung des Kabinetts sowie Organisationserlasse über die organisatorische Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb der neuen Regierungsformation. Einen vorläufigen

---

4 Vor allem die US-amerikanische Forschung spricht von „Transitionen“ und betont dabei insbesondere die Dimension der organisatorischen Restrukturierung. Vgl. z.B. Mosher et al. 1987; Pfiffner/Hoxie 1989; Hess 2002). Ein Sammelband mit kanadischen Fallstudien hat diesen Begriff mit Verweis auf die elaborierte Forschung in den USA übernommen: Savoie 1993c. In den USA ist die „Transition“ von einer Präsidentschaft zur nächsten zudem seit 1963 im Rahmen des „Presidential Transition Act“ (Public Law 88-277) rechtlich normiert. Zeitlich ist die „Transition“ durch die Wahl des Präsidenten jeweils am Dienstag nach dem ersten Montag im November und die Amtseinführung des neuen Präsidenten am 20. Januar des Folgejahres klar eingegrenzt.



Abschluss finden diese Veränderungsprozesse durch die Abgabe der „Großen Regierungserklärung“<sup>5</sup> des neuen Regierungschefs vor dem Parlament.

Stärker analytisch zusammengefasst verbindet sich mit dem Veränderungsnarrativ zu Regierungswechseln also die Vorstellung eines gravierenden externen Schocks. Die Regierungsorganisation verändert sich im Zuge dieses Ereignisses schnell und gegebenenfalls abrupt, um dann für den Rest der Legislaturperiode vergleichsweise stabil als Organisationsstruktur erhalten zu bleiben. Die weitere Analyse verfolgt neben der empirischen Zielsetzung einer analytischen Rekonstruktion des Fallbeispiels auch eine theoretische Zielsetzung. Daher gilt es, zum einen die mit dem Veränderungsnarrativ verbundenen empirischen Erwartungen zur Entwicklung der Regierungsorganisation nach einem Regierungswechsel kurz zu skizzieren. Zum anderen sollen aber bereits auch im Sinne einer stärkeren analytischen Abstraktion einige theoretische Aspekte herausgearbeitet werden, die bei der Erarbeitung des gegenstandsbezogenen Analyseansatzes erneut aufgegriffen werden (vgl. Kapitel 3).

### 1.1.2 Das „Stabilitätsnarrativ“

Das Stabilitätsnarrativ auf der anderen Seite betont die grundsätzlich auf Dauerhaftigkeit und Kontinuität angelegte Struktur der Regierungsorganisation insbesondere mit Verweis auf makrostrukturelle Aspekte des parlamentarischen Regierungssystems (Derlien/Murawieck 2001: 7–8). Aus dieser Perspektive heraus spielt sich ein Regierungswechsel fast ausschließlich auf der Ebene veränderter Sachprogramme ab. Bestenfalls kommt noch Personalveränderungen auf der Ebene der politischen Exekutive eine wichtige Rolle zu. Aber bereits bei der Betrachtung des administrativen Regierungspersonals wird auf die im parlamentarischen Regierungssystem beschränkten Möglichkeiten der Personalpatronage als Hemmschuh auch für organisatorische Veränderungen verwiesen (Derlien 2001: 47–52; hierzu auch König 2002c: 270–271). Ausgehend von der Prämisse, dass Personalpatronage nicht zuletzt der Veränderung von Organisationsstrukturen dient, sind angesichts dieser Rahmenbedingungen kaum Veränderungen der Regierungsorganisation im Zuge von Regierungswechseln zu erwarten. Diese für die bundespolitische Ebene herausgearbeitete Beschränkung findet in Nordrhein-Westfalen insofern eine weitere Zuspitzung, als dass die Abteilungsleiter in den Landesressorts und der Staatskanzlei nicht als „politische Beamte“ klassifiziert sind. Sie können insofern nicht in den vorläufigen Ruhestand versetzt werden.

---

5 Mit „Großen Regierungserklärungen“ sind die jeweils ersten Regierungserklärungen eines Regierungschefs nach seiner Wahl gemeint, in denen dieser das Arbeitsprogramm der Regierung für die Legislaturperiode vorstellt (Korte 2002).

Folglich sinkt nicht nur das personalpolitische Patronagepotential, sondern auch der Spielraum für mit Personalwechseln verbundene Organisationsveränderungen unterhalb der unmittelbaren exekutiven Leitungsebene.

Anders als im Veränderungsnarrativ bedeutet ein Regierungswechsel auf der Ebene der Regierungsorganisation also keineswegs ein „Schockerlebnis“. Das vielmehr wirkungsmächtige Bild einer stabilen und auch in Zeiten von Regierungswechseln jederzeit handlungsfähigen Regierungsorganisation zeichnet Wilhelm Hennis. Neu gewählte Amtsträger können sich den bewährten Routinen des Regierungsapparats und den etablierten Strukturen der Regierungsorganisation anvertrauen: „Im Moment seiner Wahl ist das Pferd gesattelt und gezäumt, er muss nur reiten können“ (Hennis 1964: 27).

Damit korrespondiert im Gegensatz zum Veränderungsnarrativ im Stabilitätsnarrativ die Vorstellung einer bestenfalls langfristigen und inkrementellen Strukturveränderung auf der Ebene der Regierungsorganisation. So erweisen sich insbesondere in der langfristigen Perspektive beobachtbare Veränderungsprozesse der Regierungsorganisation als vergleichsweise marginal und wenig transformativ für die Gesamtstruktur. Verwaltungswissenschaftliche Befunde zur Regierungsadministration verweisen beispielsweise auf den strukturbildenden Charakter administrativer Linienorganisation und weitere typische Strukturmuster der bundesdeutschen Regierungsorganisation (ausführlicher hierzu Kapitel 2.1).

Erneut analytisch zusammengefasst verbindet sich mit dem Stabilitätsnarrativ die Vorstellung, dass ein Regierungswechsel fortlaufend stattfindende, inkrementelle Organisationsveränderungen nur in engen Grenzen beeinflusst. Die Regierungsorganisation als auf Dauer angelegte Struktur bleibt meist stabil, ändert sich bestenfalls inkrementell und Eingriffe in die Regierungsorganisation stellen meist keine radikale Transformation der Organisationsstruktur insgesamt dar.

### 1.1.3 Zwischenfazit

Wie lässt sich das mit diesen beiden Narrativen verbundene Spannungsverhältnis auflösen? Woraus resultieren die jeweils empirisch gleichermaßen belegbaren Perspektiven und inwieweit handelt es sich dabei um diametral gegensätzliche und widersprüchliche Einschätzungen?

Auf den ersten Blick formulieren die beiden idealtypisch konstruierten Narrative radikal unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der Folgen von Regierungswechseln für die Institutionen der Regierungsorganisation. Während im Stabilitätsnarrativ der auf Kontinuität ausgelegte Charakter der Regierungsorganisation über längere Zeiträume hinweg betont wird, bewertet das Veränderungsnarrativ die mit einem Regierungswechsel verbundenen strukturellen Ver-

änderungen höher in ihrem Einfluss auf das institutionelle Gefüge der Regierungsorganisation. Die Ursache, und das macht den zentralen analytischen Unterschied zwischen beiden Narrativen aus, liegt in der Betonung jeweils unterschiedlicher Gegenstandsbereiche der Regierungsorganisation.

Das Veränderungsnarrativ betont vor allem den Einfluss politischer Führung und den Veränderungs- und Steuerungsimpuls individueller politischer Akteure. Adressat dieses institutionellen Veränderungswillens sind dabei insbesondere die im Sinne der Organisationsgewalt des Regierungschefs veränderbaren Organisationsmerkmale einer Regierungsformation. Dazu gehören der Ressortzuschnitt, die personelle Neubesetzung von wenigen exekutiven Schlüsselpositionen und eine nach außen zumindest deklaratorisch vermittelte Richtlinienkompetenz der politischen Eliten gegenüber dem existierenden Regierungsapparat. Es überwiegt in analytischer Hinsicht die Betrachtung exekutiver Führungstätigkeit und strategischer Einflussnahme politischer Exekutivakteure.

Das Stabilitätsnarrativ wiederum räumt den administrativen Institutionen der Regierungsorganisation größeres Gewicht gegenüber politischer Einflussnahme ein. Zentral erscheint hier insbesondere der in parlamentarischen Regierungssystemen hohe Verflechtungsgrad zwischen politischen und administrativen Eliten, der sich aus der Notwendigkeit einer konstruktiven Kooperation ergibt. Ein konstitutives Wechselverhältnis mit reziproker Adaption ist die Folge und lässt mit Blick auf die Regierungsorganisation Kontinuität und dauerhafte Strukturbildung wichtiger erscheinen als kurzfristige Veränderungen. Zudem stehen klassisch verwaltungswissenschaftliche Aspekte wie Organisationsabläufe, administrative Strukturmuster oder das Rollenverständnis der Regierungsbürokratie im Mittelpunkt des Interesses. Damit prägt eine verwaltungswissenschaftliche Schwerpunktsetzung die hier dominant vertretenen Analyseansätze.

In Abgrenzung von diesen beiden Perspektiven ist das Ziel der Darstellung der beiden Narrative, den hybriden Charakter der vorliegenden Arbeit herauszuarbeiten: Zentrale Ausgangsüberlegung des hier verfolgten Zugangs ist, dass mit der vorgenommenen Auswahl der Untersuchungsgegenstände der mutmaßliche Widerspruch zwischen beiden Narrativen im Sinne eines synthetischen Modells aufgelöst werden kann. Oder anders gesagt: Die Narrative unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Betrachtung unterschiedlicher Gegenstandsbereiche der Regierungsorganisation. Löst man sich folglich von dieser gegenstandsinduzierten Schwerpunktsetzung, so löst sich damit auch der oben skizzierte Widerspruch zwischen beiden Narrative zumindest prinzipiell auf und öffnet den Blick für weniger eindeutige Entwicklungsrichtungen der Regierungsorganisation nach Regierungswechseln. Neben dem Fortbestand stabiler Organisationsmuster auf der einen und der schnellen Veränderungen von Strukturmustern der Regierungsorganisation auf der anderen Seite lassen sich bei-

spielsweise graduelle, aber langfristig transformative Veränderungsprozesse genauso identifizieren, wie vermeintlich radikale formale Organisationsveränderungen, die langfristig wiederum durch stabile informelle Strukturmuster konterkariert werden.

Konkreter Gegenstand der vorliegenden Analyse ist die Organisation der nordrhein-westfälischen Landesregierung rund um den Regierungswechsel 2005. Die Analyse folgt vor dem Hintergrund der oben dargestellten Ausgangsüberlegung einer Schwerpunktsetzung, die Klaus-Eckart Gebauer mit der Identifikation unterschiedlicher Rollen von Landesregierungen vorschlagen hat (Gebauer 2006). Gebauer differenziert dabei drei unterschiedliche Gesichtspunkte, unter denen Regierungen, insbesondere Landesregierungen, analysiert werden können:

1. Die Landesregierung als kollektives Verfassungsorgan: Im Vordergrund steht hier das Spannungsverhältnis der drei Organisationsprinzipien Richtlinienkompetenz, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip sowie die Stellung der Regierung als Kollegialorgan gegenüber dem Parlament.
2. Die Landesregierung als Organisation: Die zweite Rolle betont die Dimension des Organisatorischen innerhalb einer Landesregierung. Im Mittelpunkt stehen Fragen des Ressortzuschnitts und die damit verbundene Aufteilung von regierungsinternen Kompetenzen in organisatorischer Hinsicht.
3. Die Landesregierung als Kommunikations- und Entscheidungssystem: Hier dominiert die Betrachtung von Mechanismen des Regierens und die hierfür zur Verfügung stehenden Verfahren, Prozeduren und Regeln. Informationsmanagement als Grundlage für die Entscheidungsfindung spielt dabei eine zentrale Rolle.

Die dritte Perspektive von Landesregierungen als „Kommunikations- und Entscheidungssystem“ stellt den Bezugspunkt dieser Analyse dar. Die damit verbundene Akzentuierung betont zum einen den Prozesscharakter des Regierens und damit die institutionell-prozessuale Dimension der Regierungsorganisation. Zum anderen deutet sich ein konstitutives Wechselspiel zwischen formalen Organisationsstrukturen und informellen Mustern einer spezifischen Kommunikations- und Entscheidungskultur an:

„Regierung ist [...] nicht nur ein Norm- und Organisationssystem, sondern auch Kommunikations- und Entscheidungssystem [...] So wird die Leistung einer Regierung - auch auf Landesebene - mehr und mehr davon bestimmt sein, wie es ihr gelingt, ein verlässliches und lernfähiges Kommunikations- und Entscheidungssystem vorzuhalten: zur Gewinnung, Verarbeitung und Vermittlung von Informationen“ (Gebauer 2006: 143).

Die damit verbundene Auswahl der konkreten Untersuchungsgegenstände liefert zugleich einen ersten allgemeinen Hinweis darauf, wie die vermeintlich gegensätzlichen Narrative im Sinne einer Synthese aufgeweicht werden können. Die Fokussierung auf Regierungsorganisation als Kommunikations-, Entscheidungs-, aber auch Koordinations- und Steuerungssystem weicht die Grenzen zwischen klassischer Exekutivforschung und stärker verwaltungswissenschaftlich angelegten Zugängen auf. Eine solche Herangehensweise betont ein Verständnis von Regierungsorganisation im Sinne einer funktionsbezogen definierten „Kernexekutive“ (Rhodes/Dunleavy 1995; Peters et al. 2000) für das spezifische „Politikmanagement“ (Korte et al. 2006: 11–17; Korte/Fröhlich 2009: 14; Grunden 2009: 50–52) einer „Regierungsformation“ (Grunden 2009; Korte/Grunden 2010: 4). Die Konkretisierung der Analysegegenstände und die Einordnung eines solchen Zugangs in die Exekutivforschung stehen daher zunächst im Mittelpunkt des nachfolgenden Unterkapitels.

## **1.2 Gegenstand der Analyse: Die Transformation der nordrhein-westfälischen Kernexekutive nach dem Regierungswechsel 2005**

Allgemein gefasst ist der Gegenstand der vorliegenden Arbeit die nordrhein-westfälische Regierungsorganisation im Anschluss an den Regierungswechsel 2005. Analytischer formuliert und zugleich konkretisiert wird der Begriff der Regierungsorganisation hier im funktionsbezogenen Sinne als „Kernexekutive“ und damit als sowohl nach innen als auch nach außen gerichtetes formales und informelles Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungssystem einer Regierungsformation verstanden. Die Arbeit fragt somit nach der Transformation dieser Kernexekutive im Zuge eines Regierungswechsels, was sowohl Stabilisierungs- als auch Wandlungsprozesse einschließt, und sucht nach den dafür maßgeblichen Erklärungen im Sinne dahinter stehender Kausalmechanismen. Die damit verbundenen Leitfragen lauten: Wie wandeln und/oder stabilisieren sich formale und informelle Institutionen der Kernexekutive? Welche Rolle spielen dabei Kalküle und strategische Interventionen politischer Akteure und inwieweit verlaufen die beobachtbaren Transformationsprozesse weitgehend ungesteuert? In welchem konstitutiven Wechselverhältnis stehen Akteure und Strukturen? Wie lassen sich die jeweiligen Stabilisierungs- und Veränderungsprozesse erklären? Gibt es erklärende Strukturmuster, die im Sinne kausaler Mechanismen herausgearbeitet werden können?

Mit dem oben kurz umrissenen Verständnis von Regierungsorganisation verbinden sich einige zentrale Teilaspekte, die es zunächst analytisch zu konzeptualisieren und anschließend empirisch entlang des Untersuchungsgegenstandes

zu konkretisieren gilt. Denn „Organisation ‚an sich‘ bezeichnet angesichts der enormen Varianz in mehreren Merkmalsdimensionen (...) nicht viel mehr als den Sachverhalt kollektiver Ordnung, Begrenzung und Berechenbarkeit“ (Schreyögg 2008: 138). Es gilt daher, zunächst die konkreten Bestandteile eines hier gewählten „institutionellen Organisationsbegriffs“ herauszuarbeiten, der drei zentrale Elemente beinhaltet (Schreyögg 2008: 8–10): Die spezifische Zweckorientierung einer Organisation, die geregelte Arbeitsteilung innerhalb derselben sowie das Vorhandensein beständiger Grenzen, die eine Unterscheidung von Innen und Außen und mithin die Identifikation von Organisationsgrenzen ermöglichen. Insofern geht das damit verbundene Verständnis von Regierungsorganisation über eine vornehmlich interaktionistische Perspektive akteursbezogener „Praktiken“ (vgl. Rüb 2009: 46) hinaus und schließt institutionelle Strukturen jenseits von Akteurshandeln ein. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Darstellung steht daher zunächst die weitere begriffliche Präzisierung des Begriffs der Regierungsorganisation. Hinzu kommen daraus abgeleitete Hinweise auf konkrete Untersuchungsgegenstände, die im Rahmen der empirischen Analyse in den Blickpunkt geraten. Im Zuge eines problemorientierten Blickes auf den Forschungsstand (Kapitel 2) werden diese empirischen und theoretischen Anknüpfungspunkte dann weiter angereichert und für die weitergehende Theoriebildung (Kapitel 3) und die empirische Analyse (Kapitel 5) herausgearbeitet.

### 1.2.1 Die Kernexekutive: Eine funktionsbezogene Definition der Regierungsorganisation

Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand ist der hier gewählte begriffliche Ausgangspunkt eine funktionsbezogene Definition der Regierungsorganisation, wie sie das Konzept der „Kernexekutive“ postuliert. Die Kernexekutive wird dabei nicht systematisch, sondern funktional über die Koordinationsleistungen, welche sie erbringt, definiert (Dunleavy/Rhodes 1990: 4):

“We define the core executive functionally to include all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine.”

Warum aber erscheint ausgerechnet das Konzept der Kernexekutive als für die vorliegende Fragestellung geeigneter Ausgangspunkt einer Definition von Regierungsorganisation? Das Konzept bietet, so die These, eine Antwort auf das oben im Rahmen der Darstellung des Veränderungs- und des Stabilisierungsnarrativs herausgearbeitete Problem. Dort wurde das Argument vertreten, dass die beiden