

Stephan Bröchler
Julia von Blumenthal (Hrsg.)

Regierungskanzleien im politischen Prozess

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN

Stephan Bröchler · Julia von Blumenthal (Hrsg.)

Regierungskanzleien im politischen Prozess

Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der
Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für
Politische Wissenschaft

Stephan Bröchler
Julia von Blumenthal (Hrsg.)

Regierungskanzleien im politischen Prozess



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

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler | Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, 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.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16386-4

Inhalt

<i>Stephan Bröchler und Julia von Blumenthal</i> Einleitung	7
--	---

1 Stand und Perspektiven der Forschung im internationalen Vergleich

<i>Stephan Bröchler</i> Regierungszentralenforschung: Konzeptionen und Entwicklungslinien eines politik- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsgebietes	15
--	----

<i>Klaus König</i> Das Zentrum der Regierung	49
---	----

2 Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale

<i>Friedbert W. Rüb</i> Regieren, Regierungszentrale und Regierungsstile. Konzeptionelle Überlegungen zum Regierungsprozess in einer sich beschleunigenden Welt	69
--	----

<i>Ralf Tils</i> Strategisches Zentrum und Regierungszentrale im Kontext von Party-Government. Strategische Regierungssteuerung am Beispiel der Agenda 2010	103
--	-----

<i>Julia Fleischer</i> Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung	133
---	-----

<i>Basil Bornemann</i> Regierungszentralen und Policy-Integration. Die Bedeutung des Bundeskanzleramts für ein integratives Policy-Making am Beispiel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie	153
--	-----

3 Staatskanzleien im politischen Prozess

Martin Florack, Timo Grunden und Karl-Rudolf Korte

Kein Governance ohne Government.

Politikmanagement auf Landesebene 181

Martin Florack

Die Staatskanzlei als Regierungszentrale? Die nordrhein-westfälische

Staatskanzlei zwischen ‚politischer‘ und ‚strategischer‘ Steuerung

in der Hochschulpolitik 203

Rüdiger Frohn

Staatskanzleien als Regierungszentralen.

Erfahrungen und Erkenntnisse eines Akteurs 225

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 235

Einleitung

Stephan Bröchler und Julia von Blumenthal

Das Interesse an Regierungszentralen in der bundesdeutschen Politikwissenschaft wächst, wie mehrere Forschungsprojekte, eine Reihe von wissenschaftlichen Tagungen¹ und Publikationen, die sich besonders mit dem Bundeskanzleramt in Berlin und mit Staatskanzleien der Länder auseinandersetzen, eindrucksvoll belegen. Neue Akzente setzt die aktuelle Forschung dabei vor allem beim methodischen Zugang und bei der theoretisch-konzeptionellen Anlage. Jüngere Studien wenden sich ungleich stärker der Empirie zu und arbeiten vergleichend. Im Blick auf das reflexive Instrumentarium wird die Forschung zum Zentrum der Regierung in breiter Linie für konzeptionelle Ansätze und Theorien geöffnet.

Damit etabliert sich ein Verständnis von Regierungszentralenforschung als Teilgebiet der Regierungsforschung. Im Zentrum steht die Analyse des Regierens, also die Art und Weise in der die Aufgaben der Lenkung, Führung und Koordination durch die demokratisch legitimierte Kerninstitutionen des Regierungssystems ausgeübt werden (Hennis 1965: 424). Regierungsforschung interessiert sich für die Art und Weise der Tätigkeit des Regierens im Spektrum prozessualer, struktureller, funktionaler, instrumenteller und personaler Aspekte im Rahmen eines systematischen und empirisch gesättigten wie theoretisch anspruchsvoll gestalteten Forschungsprozesses. Sie will Regieren exakt beschreiben, erklären und kritisch bewerten (Bröchler 2010a). Die Charakteristik der Regierungszentralenforschung als Teilgebiet der Regierungsforschung resultiert aus ihrem Interesse für die theoriegeleitete empirische Erforschung der institutionellen und organisatorisch-instrumentellen Voraussetzungen und Bedingungen (Polity) der Regierungskanzleien, die politischen Prozesse, in die sie einbezogen sind (Politics) und der Politikinhalt (Policy), die sie bearbeiten (Bröchler 2010b). Der Blick in die politikwissenschaftliche Literatur zeigt, dass das Spektrum der Kerninstitutionen des Regierungssystems unvollständig ausgeleuchtet ist. Während das Parlament, besonders der Deutsche Bundestag (Schöne/Blumenthal 2009; Marshall 2005; Ismayr 2001) wie auch die Verwaltungen im föderalen Mehrebenensystem (Bogumil/Jann/Nullmeier 2006) intensiv be-

1 Die Beiträge dieses Bandes gehen auf eine Tagung zurück, die die Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland der DVPW im Jahr 2007 Jahr an der Fern-Universität in Hagen veranstaltet hat.

forscht werden, ist die Rolle von Regierungszentralen als Kerninstitution der Regierung noch immer vergleichsweise wenig untersucht.

Die übergreifende Frage, mit der sich die Beiträge dieses Bandes befassen, lautet: Welche Rolle kommt Regierungszentralen im politischen Prozess zu? In drei Kapiteln werden unterschiedliche Zugänge zu dem Forschungsfeld entfaltet: Im ersten Abschnitt „Stand und Perspektiven der Forschung im internationalen Vergleich“ wird das konzeptionelle Profil der Regierungszentralenforschung reflektiert. Was ist der forschungsstrategische Kontext der Frage nach der Rolle der Regierungszentralen im politischen Prozess? Der Beitrag von Stephan Bröchler untersucht, wie das Forschungsfeld Regierungszentralen durch die bundesdeutsche Politik- und Verwaltungswissenschaft erschlossen wurde und wird. Wie haben sich Herangehensweisen und Problemstellungen verändert? Es zeigt sich, dass die Forschung seit den 60er Jahren strukturelle Veränderungen erfahren hat. Während lange Zeit die Polity-orientierte Regierungskanzleienlehre und die auf Policy-Aspekte orientierte Regierungszentralenforschung die Analysen prägte, diagnostiziert Bröchler seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts einen forschungsstrategisch bedeutsamen Wandel zur modernen Regierungszentralenforschung, die sich vielfältiger theoretisch und methodisch reflektierter Zugänge bedient.

Grundsätzliche Fragen, die seitens der Forschung zu berücksichtigen sind, thematisiert Klaus König in seinem Beitrag. Für die Analyse des Zentrums der Regierung sind es zum einen Personen und Ereignisse, denen hohe Relevanz zukommt. Zum anderen aber, so verdeutlicht König am Beispiel der Regierungszentralen Deutschlands, der USA, Frankreichs und der Schweiz, ist es unverzichtbar, die Regierungsinstitutionen und –technologien, die „machinery of government“, in Untersuchungen einzubeziehen. Besonders der international vergleichenden Forschung misst König dabei einen hohen Stellenwert zu. Das komparative Forschungsdesign ermögliche es, organisatorische wie funktionale Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen.

Der zweite Teil des Bandes wendet sich dem Bundeskanzleramt als Regierungszentrale zu. Einen konzeptionellen Beitrag zur Erforschung der Rolle des Bundeskanzleramtes im Regierungsprozess präsentiert Friedbert Rüb. In Abgrenzung zu modernen Diagnosen, die von einem Verlust an klassischem Regieren ausgehen, konstatiert Rüb eine wachsende Bedeutung der Kernexekutive innerhalb des politischen Prozesses. Diese ergibt sich, wie im Folgenden dargestellt wird, aus Veränderungen in der „Sach-, Sozial- und Zeitdimension“ des Regierens, die im Ergebnis zu einer Beschleunigung des politischen Prozesses führen. Wie sich diese Veränderungen im konkreten Regierungshandeln niederschlagen, sei, so Rüb, am besten mit einem an der Praxis orientierten analytischen Blick zu erfassen. Aus den systematisch identifizierten Regierungsprakti-

ken gewinnt Rüb eine Typologie von Regierungsstilen, innerhalb derer das Bundeskanzleramt eine je spezifische Rolle übernimmt, wie im Folgenden anhand von kurzen Fallstudien zu den Regierungsstilen von Helmut Kohl, Gerhard Schröder und Angela Merkel vorgeführt wird.

Mit der Agenda 2010 hat sich Ralf Tils einen vielfach analysierten und unterschiedlich eingeordneten Fall vorgenommen. Tils folgt einer akteurszentrierten Perspektive, die sich dezidiert von institutionalistischen Überlegungen wie dem Governance-Ansatz abgrenzt. Im Zentrum seines Ansatzes steht das „Strategische Zentrum“, ein Begriff, der Gemeinsamkeiten mit dem der Core Executive hat, damit jedoch nicht deckungsgleich ist, wie Tils zeigt. Die Aufgaben dieses strategischen Zentrums werden in vier Dimensionen ausdifferenziert, die sich auf das Problem, die Organisation, die Kommunikation sowie die politische Konkurrenz beziehen. Aus der Anwendung dieses Analyserasters auf den Fall der Agenda 2010 zeigt sich, so Tils, dass es der Regierung Schröder in allen vier Bereichen nicht gelungen ist, ein ausreichendes Maß an strategischer Steuerung sicherzustellen. Der innerparteiliche Konflikt in der SPD sowie der nachhaltige Absturz in der Wählergunst seien die konsequente Folge des Fehlens einer „integrierten Gesamtsteuerung“ gewesen.

Julia Fleischer diskutiert die Frage nach der Rolle der Regierungszentralen aus organisationstheoretischer Sicht. Als Schlüssel für die Analyse erweist sich die neo-institutionalistische Organisationstheorie. Mit ihrer Hilfe lässt sich sowohl ein konzeptionelles Verständnis gewinnen, wie individuelle und korporative Akteure vom jeweiligen institutionellen Kontext beeinflusst werden als auch, wie die Akteure Einfluss auf ihre Umwelt nehmen. Zwei Fragen werden für die Analyse in den Vordergrund gerückt: erstens, wie die Rolle des Kanzleramtes vom institutionellen Kontext des politisch-administrativen Systems geprägt wird; zweitens, wie das Zentrum der Macht als institutioneller Akteur handelt, um politische Prozesse wie auch die eigene Kontextualisierung in der Regierungsorganisation zu beeinflussen.

Der Begriff der Policy- oder Politik-Integration verweist auf die Anforderung an Regierungen, ihre politischen Vorhaben inhaltlich so zu koordinieren, dass sie weitgehend widerspruchsfrei bleiben sowie auf das Problem politischer Steuerung angesichts der Vielzahl von Arenen, in denen politische Prozesse ablaufen. Bornemann zeigt in einer Auseinandersetzung mit den Kernbegriffen des Konzepts, dass eine Befreiung von häufig nur implizit damit verbundenen normativen Vorstellungen den analytischen Nutzen des Konzepts erheblich steigern würde. Er entwirft ein ausdifferenziertes Konzept, das Gegenstände, Orte, Mechanismen der Integration analytisch in den Blick nimmt. Dieses wendet er auf die Ausarbeitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2000 an. Es zeigt sich, dass das Kanzleramt – in Grenzen – eine integrative Rolle wahr-

nimmt, wobei es sich unterschiedlicher Vorgehensweisen (Mechanismen) bedient.

Der dritte Teil richtet den Blick auf die Landesebene und thematisiert die Rolle von Staatskanzleien im politischen Prozess. Martin Florack, Timo Grunden und Karl-Rudolf Korte analysieren wichtige Bedingungen von Politikmanagement auf der Ebene der deutschen Bundesländer. Am Beispiel von Nordrhein-Westfalen zeigen die Autoren, dass das Politikmanagement einer Landesregierung durch eine ausschließliche Governance-Perspektive nicht ausreichend erfasst werden kann. Fünf Strukturmerkmale wird für das Regieren besondere Bedeutung beigemessen. Ministerpräsidentendemokratie, Parteiendemokratie, Koalitionsdemokratie, Mediendemokratie und verhandelnde Wettbewerbsdemokratie bilden für das Politikmanagement auf Landesebene die essentiellen Wechselwirkungen informellen Regierens mit institutionellen Rahmenbedingungen ab. Im Kontext der Diskussion über modernes Regieren arbeiten die Autoren heraus, dass die Governance-Perspektive für die Landesebene einer stark auf Government ausgerichteten Ergänzung bedarf.

Martin Florack untersucht in seinem Beitrag die Steuerungs- und Koordinationsleistung der Regierungszentrale von Nordrhein-Westfalen. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die in der Literatur weit verbreitete Annahme, dass Staatskanzleien – wie das Kanzleramt auf der Ebene des Bundes – eine herausragende Steuerungs- und Koordinationsleistung zukommt. Am Beispiel des Gesetzgebungsprozesses des „Hochschulfreiheitsgesetzes“ (HFG) des Landes NRW untersucht Florack, ob sich die in der Literatur häufig geäußerte Einschätzung, Staatskanzleien komme eine herausragende Steuerungs- und Koordinationsleistung zu, empirisch bestätigen lässt. Florack zeigt, dass im Blick auf das Fallbeispiel HFG die Staatskanzlei NRW nicht die Funktion eines zentralen Steuerungsakteurs übernommen hat. Als wichtige Ursachen für die in diesem Fall eingeschränkte Steuerungsleistung und damit auch als Bedingungen für erfolgreiches Politikmanagement identifiziert Florack die folgenden Faktoren: Akteurspräferenzen, zeitliche Einflussfaktoren und die strategische Nutzung informeller Koordinationsinstanzen.

Im abschließenden Beitrag schildert Rüdiger Frohn aus seiner langjährigen Erfahrung als Chef der Staatskanzlei NRW, wie vielfältig die Aufgaben einer Regierungszentrale sind. Sie ist nicht nur „Notariat“ der Landesregierung, sondern auch die zentrale Koordinationsstelle für die mittelfristige Planung einer Legislaturperiode ebenso wie für die kurzfristige Reaktion auf außergewöhnliche Situationen und Krisen. Der Bericht lässt anschaulich werden, wie diese vielfältigen Aufgaben wahrgenommen werden und welche Qualifikationen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dafür benötigen.

Die Beiträge des Bandes zeigen, dass die Regierungszentralenforschung in Deutschland bereits aktuelle empirische Ergebnisse sowohl zur Bundes- als auch zur Landesebene vorweisen kann, wenngleich Forschungsbedarf für weitere, insbesondere vergleichende Analysen zu verschiedenen Ländern, Politikfeldern und Regierungsformaten besteht. In theoretisch-konzeptioneller Hinsicht spiegelt die Regierungszentralenforschung die Breite politikwissenschaftlicher Forschung zwischen stärker akteursorientierten und institutionalistischen Ansätzen sowie Kombinationen beider Perspektiven wider.

Herzlich möchten wir uns bei allen bedanken, die zum Gelingen dieses Bandes beigetragen haben. Neben den Autorinnen und Autoren gilt unser Dank insbesondere Steffi Grimm und Sebastian Scharch vom Lehrgebiet Innenpolitik der Humboldt-Universität zu Berlin für die intensive und sorgfältige Unterstützung bei der Fertigstellung. Seitens der Justus-Liebig-Universität Gießen haben Lena Herget und Anne Marie Hoffmann vom Lehrgebiet für das Politisch-soziale System Deutschlands/Vergleich politischer Systeme mit Fleiß und Engagement an dem Projekt mitgewirkt. Dem VS-Verlag danken wir für die Aufnahme des Bandes in die Reihe der Sektion.

Literaturverzeichnis:

- Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift-Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bröchler, Stephan (2010a): E-Government im Bundeskanzleramt. Reformfähigkeit durch technische Innovationen? In: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen: Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Bröchler, Stephan (2010b): Regierungszentralenforschung: Entwicklungslinien eines politik- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsgebietes, in: Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von (Hrsg.): Regierungszentralen im politischen Prozess, Wiesbaden, Beitrag in diesem Band.
- Hennis, Wilhelm (1965): Aufgaben einer modernen Regierungslehre. In: Politische Vierteljahresschrift, Band 6, Opladen, S. 422-441.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Marschall, Stefan (2005): Parlamentarismus. Eine Einführung, München: Nomos.
- Schöne, Helmar/Blumenthal, Julia von (2009) (Hrsg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland: Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag, München: Nomos.

1 Stand und Perspektiven der Forschung im internationalen Vergleich

Regierungszentralenforschung: Konzeptionen und Entwicklungslinien eines politik- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsgebietes

Stephan Bröchler

Was wissen wir zu Beginn des 21. Jahrhunderts über Regierungszentralen? Das Weiße Haus, No. 10 Downing Street, der Elysée Palast oder das deutsche Bundeskanzleramt sind vielen Bürgerinnen und Bürgern besonders aus der Fernsehberichterstattung bekannt. Regierungskanzleien sind bevorzugte Orte sowohl für die Selbstinszenierung der Politik als auch für die journalistische Berichterstattung. In Rundfunk- und Fernsehansprachen und neuerdings auch in Internet-Video-Podcasts wenden sich die Staats- und Regierungschefs von hier aus persönlich an die Bevölkerung (Glaab 2000; Clemens 2000). In Nachrichtensendungen des Fernsehens stellt das „Zentrum der Regierung“ (König 2010) eine beliebte Hintergrundkulisse für die aktuelle politische Berichterstattung aus Washington, London, Paris oder Berlin dar. Die mediale Konstruktion zeichnet ein Bild von Regierungszentralen als Bühne und Kulisse der Regierenden.

Doch reicht die Antwort aus, dass Regierungskanzleien „Paläste der Macht“¹ darstellen? Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist diese Deutung differenziert zu betrachten. Zum einen trägt das mediale Bild durchaus dazu bei, die Bedeutung von Regierungskanzleien einzuordnen. Das Verständnis von Regierungskanzleien als Bühne und Kulisse lässt sich politikwissenschaftlich dem Begriff der „Darstellungspolitik“ (Korte/Fröhlich 2009: 15) zuordnen. Regierungskanzleien sind Teil der symbolischen und öffentlich inszenierten medienvermittelten Politik. Zum anderen erweist sich der Fokus auf die „Darstellungspolitik“ für die Analyse von Regierungskanzleien als selektiv. Denn der Blick ist darauf fixiert, was „auf“ der Bühne und „vor“ den Kulissen geschieht. Um die Bedeutung der Regierungskanzleien zu verstehen, reicht die Analyse der Darstellungspolitik aus politikwissenschaftlicher Perspektive allein nicht aus. Es ist vielmehr erforderlich, die Analyseperspektive zu erweitern und in den Blick zu nehmen, was „hinter“ der Bühne geschieht. Wie tragen die Regierungskanzleien zum Lenken, Steuern, Bündeln, Koordinieren und Richtung Geben der Regie-

1 So der Titel einer Dokumentationsreihe von Gero von Boehm, die im Zweiten Deutschen Fernsehen ausgestrahlt wurde.

rungspolitik bei? Diese Perspektive lässt sich als Entscheidungspolitik (Korte/Hirscher 2000) bezeichnen. Im Fokus steht die Analyse der Verfahrensmerkmale der Politik, wie durch Entscheidungsmanagement Konflikte bearbeitet und möglicherweise gelöst werden. Von der Darstellungs- und der Entscheidungspolitik zu unterscheiden ist eine weitere Analyseperspektive: die Organisationspolitik (Bröchler 2010; König 1990b). Während Darstellungspolitik die Bedeutung symbolischer Politik (Edelmann 1990; Sarcinelli 1987) beleuchtet, Entscheidungspolitik Machtstrategien analysiert, erforscht Organisationspolitik die instrumentelle Seite des Regierens. Was sind die organisatorischen Voraussetzungen und Instrumente (die „tools of government“), mit denen Regierungskanzleien ihre Funktionen und Aufgaben erfüllen? Welche Bedeutung kommt dem Einsatz neuer Medien, wie Computer und Internet (Bröchler 2010, 2001) zu? Die Trias aus Darstellungs-, Entscheidungs-, und Organisationspolitik konstituiert ganz wesentlich den forschungsstrategischen Rahmen politikwissenschaftlicher Regierungszentralenforschung: Diese umfasst sowohl die Analyse der (Selbst-)Inszenierung von Regierungszentralen im Kontext der medial vermittelten politischen Kommunikation als auch die (theoriegeleitete empirische) Erforschung der institutionellen und organisatorisch-instrumentellen Voraussetzungen und Bedingungen (Polity) der Regierungskanzleien, der politischen Prozesse, in die sie einbezogen sind (Politics) und der Politikinhalt (Policy), die sie bearbeiten.

Bis Mitte der 60er Jahre waren Regierungskanzleien, wie das Bundeskanzleramt in Bonn und die Staats- und Senatskanzleien der Bundesländer, ein brach liegendes politik- wie verwaltungswissenschaftliches Forschungsgebiet. Dass sich dieser Befund änderte, geht nicht unwesentlich auf den Aufsatz von Wilhelm Hennis „Aufgaben einer modernen Regierungslehre“ zurück (Hennis 1965). Hennis diagnostizierte Desiderate politikwissenschaftlicher Forschung und leitete hieraus Aufgaben für künftige Analysen zum deutschen Regierungssystem ab. Ein wichtiger Aspekt betraf die Analyse der Aufgabenerfüllung zentraler Regierungsinstitutionen. Hennis betonte – angesichts des „Hinterherhinkens“ im internationalen Vergleich – besonders die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Erforschung des deutschen Bundeskanzleramtes. Seine rhetorisch gemeinte Frage, „Was wissen wir bei uns in der Bundesrepublik schon über die Arbeit des Bundeskanzleramt“ (Hennis 1965: 433), stellt einen wichtigen Referenzpunkt für die folgenden Anstrengungen zur Erschließung des Forschungsfeldes Regierungskanzleien in Deutschland dar.

Der Beitrag argumentiert, dass bereits wenige Jahre nachdem die Forschung über Regierungskanzleien in Deutschland aufgenommen wurde, sich zwei Herangehensweisen an den neuen Forschungsgegenstand herausbilden: Die Erste, die Regierungskanzleienlehre, legt den Schwerpunkt auf die Form, insbesondere auf die Analyse rechtlicher Normen und organisatorischer Aspekte der Regie-

rungskanzleien. Die Zweite, die Regierungszentralenforschung ist durch ihren Fokus auf die inhaltliche Dimension, besonders die Analyse der Aufgaben, der Ziele und der Programme geprägt. Nach einer kurzen Blüte in den 60er und 70er Jahren schwand jedoch das Interesse und Analysen zum Zentrum der Regierung führten innerhalb der Regierungslehre lange Zeit ein Nischendasein. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kommt es zur quantitativen wie qualitativen Neubelebung der Forschung über Regierungszentralen. Es entwickelt sich die moderne Regierungszentralenforschung.

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Erschließung des Forschungsfeldes im Kontext der Regierungskanzleienlehre und der Regierungszentralenforschung entwickelt hat und welche Faktoren für den Wandlungsprozess zur modernen Regierungszentralenforschung bedeutsam sind. Wie haben sich die Herangehensweisen und Problemstellungen der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung zum Zentrum der Regierung verändert?

1 Der Fokus der Regierungskanzleienlehre

Im Zentrum dieses Abschnitts steht die Präzisierung des Begriffs Regierungskanzleienlehre. Um genauer zu fassen, was der Begriff beinhaltet, wird das Profil umrissen. Dabei geht es um die Beantwortung der Frage, welche Aspekte maßgeblich dazu beitragen, die Regierungskanzleienlehre zu charakterisieren. Im Anschluss wird die Leistungsfähigkeit des Ansatzes diskutiert. Wo liegen Stärken und Schwächen des Ansatzes?

1.1 Das Profil der Regierungskanzleienlehre: die Ordnung des institutionellen Zentrums der Regierung

Im Folgenden werden wichtige Aspekte benannt, anhand derer sich das Profil der Regierungskanzleienlehre illustrieren lässt. Es wird argumentiert, dass den folgenden Aspekten besondere Bedeutung zukommt: spezifische Fragestellungen, hoher Stellenwert der Polity-Dimension, Forschungsprofil und Adressatenkreis.

(1) Maßgeblich zum Profil tragen die spezifischen Fragestellungen bei, die im Rahmen der Regierungskanzleienlehre bearbeitet werden. Hier lassen sich drei bedeutsame Forschungsthemen identifizieren.

Zur Genealogie des deutschen Bundeskanzleramtes

Ein nicht unwesentlicher Bereich interessiert sich aus historisch-deskriptiver Sicht für die Genealogie bzw. die Entwicklungsgeschichte des heutigen Bundeskanzleramtes. Dabei lassen sich zwei Perspektiven unterscheiden: die inter-systemische und die intra-systemische Analyse der Entwicklung. Die inter-systemische Perspektive fragt, wie sich die deutsche Regierungskanzlei unter den Bedingungen unterschiedlicher Regierungssysteme - im Längsschnitt - von ihren Anfängen im 19. Jahrhundert bis in das 20. Jahrhundert entwickelt hat. Dem Thema haben sich besonders Günther Behrendt (Behrendt 1967) und Siegfried Schöne (Schöne 1968) bereits in der zweiten Hälfte der 60er Jahre gewidmet. Vor allem die Arbeit von Schöne entfaltet die institutionelle und organisatorische Geschichte der Entwicklung der Regierungskanzlei von den Anfängen als „Bundeskanzleramt“ im Norddeutschen Bund (1867-1871), über das „Reichskanzleramt“ und die 1878 geschaffene „Reichskanzlei“ im Deutschen Kaiserreich (1871-1919), der Weimarer Republik (1919-1933) und im Nationalsozialismus (1933-1945), die „Direktorialkanzlei“ in der BiZone (1948-1949) hin zur (Neu-)Gründung des „Bundeskanzleramtes“ in der Bundesrepublik Deutschland (seit 1949). Der Fokus liegt auf der Darstellung von Kontinuität und Wandel der prägenden Funktionen, Aufgaben und Organisationsformen der deutschen Regierungskanzlei unter den unterschiedlichen institutionellen Bedingungen der verschiedenen Regierungssysteme in Deutschland: der Monarchie, dem Semi-Präsidentalismus, der Autokratie, der Besatzung und der parlamentarischen Demokratie der heutigen Bundesrepublik. Schöne kommt im Blick auf den Norddeutschen Bund, das Kaiserreich, die Weimarer Republik und die Bundesrepublik Deutschland zu dem Ergebnis, dass die deutsche Regierungskanzlei ihre Funktion im historischen Verlauf von einer „Ein-Mann-Exekutive“ zum Sekretariat des Kanzlers unter Otto von Bismarck, über das Kabinettsbüro der parlamentarischen Weimarer Regierung zum Hilfsorgan des Regierungschefs seit Konrad Adenauer in der heutigen Bundesrepublik gewandelt hat (Schöne 1968).

Während der inter-systemische Blick längsschnittig die großen Linien der formalen Aspekte der Entwicklungshistorie in den Blick nimmt, geht die intra-systemische Perspektive stärker in die Tiefe und fragt, wie sich das Kanzleramt – vertikal - innerhalb der Zeitspanne eines Regierungssystems verändert. Ein Beispiel ist der Band von Volker Busse „Bundeskanzleramt und Bundesregierung“ (Busse 2005). Die grundlegende Publikation, die besonders der politischen Bildung verpflichtet ist, illustriert das rechtliche und organisatorische Gefüge als Voraussetzung der Aufgabenerfüllung des heutigen Bundeskanzleramtes und des Wandels, der sich unter den verschiedenen Bundeskanzlern nach 1949 vollzogen hat. Eine neuere politik- und verwaltungswissenschaftliche Studie lässt sich ebenfalls der intra-systemischen Sicht zuordnen. Thomas Knoll legt in seiner

Studie „Das Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion 1949 bis 1999“ eine Querschnittsanalyse der Entwicklung der Organisationsstrukturen und der Funktionen des Bundeskanzleramtes vom Beginn der Republik 1949 in Bonn bis zum Umzug nach Berlin 1999 vor (Knoll 2005).

Analyse der Organisationsstrukturen der Regierungskanzleien

Eine weitere Fragestellung, die der Regierungskanzleienlehre zugerechnet wird, untersucht, welche Bedeutung der Organisationsstruktur der Regierungskanzlei zukommt. Der Organisation des Zentrums der Regierung wird eine starke Prägekraft attestiert: sie kanalisiert, normiert und strukturiert Kanzleramt und Staatskanzleien und somit die Ordnung der Institution Regierung insgesamt in erheblichem Maße. Die Organisation der Regierung wird als Voraussetzung und Folge des Regierens verstanden (Derlien 1990; König 1990a). Analysen zeigen dabei die Ambivalenz von Organisation: Die Regierungsorganisation stellt erstens eine wichtige Bedingung für die Möglichkeit von Regierungspolitik dar. Ohne organisatorische Strukturen wie die einer Regierungskanzlei würde weder ein deutscher Bundeskanzler noch ein Ministerpräsident über ein Instrument verfügen, mit dem sie die eigene politische Willensbildung systematisch vorbereiten und zur Steuerung und Koordination der Regierungsarbeit maßgeblich beitragen könnten. Im Regierungssystem Deutschlands wären Bundeskanzler und Ministerpräsidenten „Könige ohne Kleider“, die auf „gestenartige Handlungen“ (Vollrath 1990: 69) beschränkt wären. Organisation stellt zweitens eine Beschränkung des Regierens dar. Als Anschauungsfall gilt der Föderalismus im Blick auf die organisatorischen Vorgaben der Verfassung und seine Bedeutung für die Konstruktion von Machtermöglichkeit und –begrenzung (König 1990a: 106).

Eine Erkenntnis der Regierungskanzleienlehre liegt darin, dass das Kanzleramt über ein Instrumentarium unterschiedlicher Problembearbeitungsstrukturen verfügt, mit deren Hilfe es die Komplexität bei der Auswahl von Informationen, Ereignissen, Personen, Problemen und politischen Handlungsstrategien reduziert. Vier Strukturelemente tragen auf unterschiedliche Weise zur Komplexitätsreduktion bei (König 1989: 52 ff.). 1) Die formale Organisationsstruktur des Kanzleramtes reduziert Komplexität, in dem die Kommunikationsbeziehungen in der Aufbau- und Ablauforganisation hierarchisch-pyramidenförmig organisiert werden. 2) Aufgabe des Bundeskanzleramtes ist es sowohl dem amtierenden Bundeskanzler als Hilfsmittel zu dienen als auch Sekretariatsfunktionen für die Bundesregierung zu erfüllen. Die Programmstruktur des Kanzleramtes reduziert Komplexität, in dem die nur schwer überschaubare Zahl von Tätigkeiten, die aus diesem Profil erwachsen, zu Arbeitsschwerpunkten verdichtet werden: Das Bundeskanzleramt erfüllt – im Unterschied zu den übrigen Ministerien der Bundesregierung – kaum Ressortaufgaben. Der Schwerpunkt liegt in der intensiven

wechselseitigen Regierungskommunikation zwischen Kanzleramt und Bundesministerien („Spiegelreferate“) und der Bearbeitung von ressortübergreifenden Problemstellungen („Querschnittreferate“). 3) Prozessstrukturen tragen zum Abbau von Komplexität dadurch bei, dass sie die Vielzahl von Kommunikationsströmen in die Bahn der formalisierten hierarchischen Kommunikationsstruktur kanalisieren. Die formale Weisungsstruktur im Kanzleramt ist hierarchisch als „top down“ Steuerung und Koordination organisiert. Der Dienstweg ist dadurch gekennzeichnet, dass die Leiter größerer Verwaltungseinheiten (Abteilungen und Gruppen) gegenüber kleineren Einheiten (Referate) weisungsbefugt sind. 4) Die Personalstruktur reduziert dadurch Komplexität, dass die unterschiedlichen Handlungserwartungen an die ca. 500 Mitarbeiter auf ein verbindliches Leitbild fixiert werden. Das Leitbild „öffentlicher Dienst“ stellt darauf ab, dass das Personal unabhängig von der parteipolitischen Orientierung des Kanzlers und der politischen Leitungsebene des Kanzleramtes loyal und sachverständig seine Aufgaben erfüllt (König 1989: 65 ff.). Dies erklärt, warum sich das Verwaltungspersonal überwiegend aus Berufsbeamten zusammensetzt, das nach einem Macht- oder Regierungswechsel nur in geringem Maße ausgetauscht werden kann. Nur politische Beamte, wie Staatssekretäre und Ministerialdirektoren können in diesen Fällen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Eine jüngere politikwissenschaftliche Publikation bettet die Auseinandersetzung mit den Staatskanzleien der Bundesländer in eine weiter gefasste Analyse der Staats- und Regierungschefs im föderalen System ein (Schneider 2001). Die Studie „Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus“ von Herbert Schneider legt Funktionen, Organisationsstrukturen der Staatskanzleien und ihre Stellung im politischen System als Zuarbeiter der Ministerpräsidenten dar.

Transfer von Erkenntnissen für den Aufbau neuer Staatskanzleien

Eine weitere Perspektive befasst sich mit den Strukturen der Staatskanzleien in den deutschen Bundesländern. Dabei geht es um die Frage, was nach der deutschen Einigung 1989 aus dem rechtlichen und organisatorischen Aufbau der Staatskanzleien in den alten Bundesländern, für die Konstruktion neuer Staatskanzleien in den neuen Ländern übertragen werden kann. Insbesondere die Publikationen von Klaus König und Otto Häußer sind bedeutsam. Beiden geht es darum, im deutschen Transformationsprozess der 90er Jahre institutionelles Wissen für den Aufbau von Regierungsstrukturen zu vermitteln. Die Schrift von Klaus König „Staatskanzleien. Funktion und Organisation“ nimmt die strukturellen Voraussetzungen für die Funktions- und Aufgabenerfüllung der Staatskanzleien in den alten Bundesländern in den Blick. Die Organisation der etablierten Staatskanzleien soll als Vorbild für die neuen Zentren der Regierung in

Ostdeutschland dienen (König 1993). Es wird herausgearbeitet, dass die Ordnungsstrukturen maßgebliche Voraussetzung für die Erfüllung des Aufgabenspektrums und der Funktionen der Staatskanzleien darstellen. Im Vordergrund steht das Ziel, die Besonderheiten von Staatskanzleien zu verdeutlichen. Betont wird die starke Stellung des Ministerpräsidenten, die sich in der Organisation seiner Regierungskanzlei niederschlägt. Den Ministerpräsidenten kommt in den Regierungssystemen der Länder – anders als in Stadtstaaten – eine Doppelfunktion zu: sie sind Landesoberhäupter und Regierungschef zugleich. Diese Konstruktion bildet sich in den rechtlichen und organisatorischen Strukturen der Regierungskanzleien ab. Die Organisationsstruktur ist so gestaltet, dass die Staatskanzleien den Ministerpräsidenten in dieser Doppelfunktion als Präsidialkanzlei wie als Kanzlei des Regierungschefs unterstützen und darüber hinaus als Kabinettssekretariat für die Ressorts in der Regierung zuständig sind (Frohn 2010). Als Kernbereich der Staatskanzleien werden Koordinationsaufgaben, wie die Arbeits-, Zuständigkeits- und Machtverteilung definiert (König 1993). Die Darlegung der strukturellen Aspekte der Staatskanzleien zeigt auch Gemeinsamkeiten zur Organisation des Bundeskanzleramtes. Dies betrifft besonders die Aufbau- und Ablauforganisation und die Schwerpunktsetzung auf Koordinationsaufgaben. Das Anliegen, Wissen für „institution building“ für die Regierungsorganisation der neuen Bundesländer zu vermitteln, führt Otto Häußer in seiner Studie „Die Staatskanzleien der Länder“ fort (Häußer 1995). Es wird gezeigt, dass die rechtlichen Normen und die Organisationsstruktur der Staatskanzleien der alten Bundesländer mit ihren ausdifferenzierten Funktions-, Aufgaben- und Organisationsstrukturen eine Leitbildfunktion für die neuen Regierungskanzleien zukommt. Für die Darlegung der unterschiedlichen Funktions- und Aufgabenbereiche wird das aus der Management-Theorie von Luther Gulick stammende POSDCORB-Funktionenschema² für die Bedingungen der Analyse von Staatskanzleien auf 15 Funktionsbereiche ausdifferenziert (Häußer 1995: 37 ff.).

(2) Die Auseinandersetzung mit zentralen Themenstellungen verdeutlicht den hohen Stellenwert der Polity-Dimension. Die Darlegung der Ordnung der Staatskanzleien eröffnet den Einblick in die Ausformung der politisch-institutionellen und organisatorischen Strukturen der „Vorhöfe der Macht“ in den Bundesländern. Die Publikationen rücken die Beschreibung und Analyse der bestimmenden rechtlichen Normen und des organisatorischen Aufbaus des Zentrums der Regierung in den Mittelpunkt: Die Untersuchungen zur Genealogie zeigen Ver-

2 Das Akronym „POSDCORB“ setzt sich aus den folgenden Begriffen zusammen: Planing, Organizing, Stuffing, Directing, Coordinating, Reviewing und Budgeting.

änderungen der institutionellen und organisatorischen Strukturen. Arbeiten zur Organisationsstruktur vermitteln Wissen über wichtige Problembearbeitungsstrukturen und ihre methodisch-typologische Erfassung. Beiträge, die Hilfestellungen für die Konstruktion von Regierungskanzleien geben, zeigen die Relevanz etablierter Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation für den Aufbau neuer Zentren der Regierung auf Landesebene.

(3) Ein weiterer konstitutiver Faktor liegt im Forschungsprofil begründet. Der Fokus der Regierungskanzleienlehre, der auf die Analyse der formalen Dimension des institutionellen Zentrums der Regierung gerichtet ist, korrespondiert konzeptionell mit dem Ansatz des älteren Institutionalismus (Helms/Jun 2004). Prämisse dieses Verständnisses von Institutionalismus ist, dass der politische Prozess - wie in einem begradigten Flussbett - durch Verfassungsorgane und Verfahrensregeln kanalisiert, normiert und strukturiert wird (Naßmacher 1991: 33). Entsprechend kommt der Analyse, besonders von rechtlichen Normen und organisatorischen Aspekten, eine konstitutive Rolle für das Verständnis der Bedeutung des institutionellen Zentrums der Regierung zu. Die Orientierung des Institutionalismus verbindet das politikwissenschaftliche Interesse mit dem der Rechtswissenschaft, insbesondere dem Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht. Die Studien besonders von Ernst-Wolfgang Böckenförde (1964) und Klaus Stern (1980) klären über die Architektur des rechtlich vorstrukturierten Raums auf, in dem Bundeskanzler wie Bundeskanzleramt im modernen Rechtsstaat agieren.

(4) Die im Rahmen der Regierungskanzleienlehre bearbeiteten Forschungsfragen vermitteln wichtige Hinweise auf den Adressatenkreis. Die Regierungskanzleienlehre ist zum einen wissenschaftsorientiert. Adressiert wird die Vermittlung von Erkenntnissen über die Ordnung des Zentrums der Regierung für die Forschung und besonders für die wissenschaftliche Lehre. Doch angesprochen sind nicht nur Forscherinnen und Forscher sowie Studierende. Die Regierungskanzleienlehre will zum anderen in zwei weitere Bereiche hineinwirken. Zum einen richtet sich die Regierungskanzleienlehre an die interessierte Öffentlichkeit, wie die Publikation von Volker Busse deutlich macht. Zum anderen sollen die Erkenntnisse dem wechselseitigen Transfer von Wissen von Forschern und politisch-administrativen Praktikern dienen. Eine Intention, die in besonderer Weise bei Klaus König deutlich wird.

1.2 Erfolge und Desiderate der Regierungskanzleienlehre

Die Auseinandersetzung mit wichtigen Charakteristika ermöglicht eine Einschätzung der Stärken und Schwächen der Regierungskanzleienlehre. Die Beiträge dieses Zugangs haben für die Analyse der Regierungskanzleien Pionierarbeit geleistet. Die frühen Analysen markieren den Beginn der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Bundeskanzleramt und den Staatskanzleien Deutschlands. In der Bandbreite ihrer Fragestellungen wird für eine bedeutsame Politikdimension Wissen erschlossen: die Polity-Dimension der Regierungskanzleien. Die bearbeiteten Themenstellungen produzieren neues Wissen über die bestimmenden rechtlichen Normen und die organisatorischen Strukturen. Die Vermittlungsstrategie ist innovativ: Die gewonnenen Erkenntnisse adressieren nicht nur die Wissenschaft, sondern projektieren den Transfer zwischen Wissenschaft und Politik sowie die Aufklärung der politisch interessierten Öffentlichkeit. Heute verfügen wir sowohl über Querschnitt- wie auch Längsschnittanalysen über bedeutsame Zeiträume des Kanzleramtes. Bezogen auf die Bedeutung der Regierungsorganisation sind Politik- und Verwaltungswissenschaft in der Lage, wichtige Problembearbeitungsstrukturen für den Umgang mit Komplexität im Bundeskanzleramt aufzuzeigen. Im Blick auf die Funktion und Organisation der Staatskanzleien wurde ein ausdifferenziertes Instrumentarium zur Analyse der Funktionen, Aufgaben- und Organisationsstrukturen entwickelt.

Doch die Analyse der Leistungen lässt auch die Desiderate deutlich erkennen. Im Folgenden werden drei Problemfelder der Regierungskanzleienlehre benannt. Als problematisch erweist sich erstens die Engführung der Regierungskanzleienlehre auf die Analyse *prima facie* der formalen Dimension. Demgegenüber werden die Politikdimensionen Policy und Politics im Rahmen der Regierungskanzleienlehre kaum systematisch in die Untersuchungen einbezogen. Es fehlt zum einen an Forschungen, die sich mit den Inhalten, der Art und Weise der Bearbeitung der Aufgaben der Regierungskanzleien zuwenden. Was sind Policy Effekte der institutionellen Ordnung des Kanzleramtes und der Staatskanzleien? Zum anderen kennzeichnet die Regierungskanzleienlehre ein „blinder Fleck“ für die prozessuale Dimension im Zentrum der Macht. Wie vollzieht sich die Willensbildung und Entscheidungsfindung im Blick auf die Durchsetzung von Inhalten, Zielen und Interessen?

Eng zusammen mit der Engführung auf die Polity-Dimension hängt der zweite Problembereich: die starke Orientierung der Regierungskanzleienlehre am älteren Institutionalismus. Aus dem institutionalistischen Verständnis resultieren zwei Schwachpunkte: 1) Die Fixierung auf die Ordnungsdimension und die Ausblendung der Prozess- und Inhaltsdimension erweist sich als Resultat des

„Strukturalismus“ (Helms/Jun 2004: 26f.) des Institutionalismus. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Akteure im institutionellen Zentrum der Regierung nicht nur durch Strukturen beeinflusst, sondern vielmehr maßgeblich bestimmt oder sogar determiniert werden. Im Zugang der Regierungskanzleienlehre kommen die Analyse des Verhältnisses von Strukturen und Akteuren sowie die systematische Erforschung der Bedeutung informeller Strukturen zu kurz. 2) Ausdruck der Prägekraft des Institutionalismus ist weiterhin das Theoriedefizit der Regierungskanzleienlehre. In keiner Studie zum Kanzleramt und den Staatskanzleien wird eine Strategie der expliziten Einbindung (sozialwissenschaftlicher) Theorien in ihre Fragestellungen verfolgt. Die Theorievergessenheit der Regierungskanzleienlehre erweist sich als ein gravierendes Problem. Denn für die moderne Politikwissenschaft lässt sich für die Gestaltung des Forschungsprozesses fordern, dass er empirisch-gesättigt, methodisch ambitioniert und theoretisch anspruchsvoll ist.

3) Das dritte Defizit betrifft die Methodik. Der Fokus liegt allein auf der Analyse der formalen Dimension der Regierungskanzleien Deutschlands. Es mangelt der Regierungskanzleienlehre am vergleichenden, insbesondere an einem international komparativen Forschungsdesign. Die Studien zum Bundeskanzleramt und den Staatskanzleien haben ausschließlich monographischen Charakter. Die Literatur befasst sich entweder mit dem Bundeskanzleramt oder mit Staatskanzleien. Diese Orientierung führt dazu, dass es der Regierungskanzleienlehre an systematischen Vergleichsanalysen mangelt. Dieses Defizit betrifft auch die horizontal angelegten Analysen zur Entwicklungsgeschichte des Kanzleramtes. Den Arbeiten von Schöne und Behrendt, die sich mit der Entwicklung des Kanzleramtes vom 19. bis in das 20. Jahrhundert befassen, fehlen aufgrund ihres historisch-deskriptiven Vorgehens analytische und systematische Vergleichsperspektiven. Erst die Studie zur Organisationsgeschichte des Bonner Kanzleramtes von 1949 bis 1999 von Thomas Knoll (Knoll 2005) beschreitet den Weg des systematischen Vergleichs. Nicht nur im Blick auf Deutschland fehlt es an komparativen Studien. Auch im Bereich des international vergleichenden Vorgehens zeigt sich ein beträchtliches Forschungsdesiderat. Im Repertoire der Regierungskanzleienlehre sind systematische Ländervergleiche der Organisationsstrukturen nicht vorhanden. Die monographische Orientierung erweist sich als sehr problematisch, da systematisch vergleichende Analysen der Ordnungsstrukturen des deutschen Bundeskanzleramtes und der Staatskanzleien mit Regierungskanzleien in anderen Regierungssystemen wichtige Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzeigen können sowie mögliche Muster zutage fördern könnten.