

„Regieren“ — Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre

Hans-Ulrich Derlien

Die Regierungslehre ist sicherlich ein Produkt der 60er Jahre (Hennis 1964, 1965; Ellwein 1966), in denen sich die Wendung der deutschen Politikwissenschaft zur Befassung mit exekutiven Strukturen und Prozessen anbahnte. Dieser Ansatz konnte sich jedoch aus wissenschaftssoziologischen, weniger aus systematischen Gründen nicht gegen angelsächsische systemtheoretische Konzeptionen (Easton 1965; Deutsch 1963) und die prozessuale Betrachtung der policy science durchsetzen.

Möglicherweise lag einer der Gründe für diese Schwierigkeiten darin, daß der Schlüsselbegriff der Regierungslehre, nämlich der Begriff des Regierens selbst ziemlich amorph blieb. Dieser Sachverhalt soll zunächst dargelegt werden. (1)

Solange „Regieren“ unspezifiziert bleibt, muß auch der institutionelle Begriff „Regierung“ unanschaulich bleiben. Institutionen lassen sich nur in Verbindung mit ihren Funktionen verstehen. In Abschnitt 3.3 soll daher gezeigt werden, daß sich eine Reihe von Funktionen aus den für die Regierung konstitutiven Normen erkennen läßt. Die Inspektion der deutschen Verfassung erlaubt es zwar, Funktionen zu eruieren, für den internationalen Vergleich eignet sich ein so explizierter Begriff des Regierens jedoch nur begrenzt, da je nach nationaler Verfassung die Art und die Zahl von Regierungsfunktionen unterschiedlich ausfallen können. Hinzu kommt, daß der amerikanische Begriff des government im institutionellen Sinne ohnehin weiter zu fassen ist als der deutsche Begriff der Regierung. Es soll deshalb (2) versucht werden, einen funktionalen Regierungsbegriff in der Organisationstheorie aufzuspüren, der für komparative Forschung taugt und die Verbindung zur institutionellen Perspektive insofern herstellen könnte, als die Frage nach der institutionellen Ausdifferenzierung spezifischer Regierungsfunktionen gestellt werden kann. Im 3. Abschnitt wird eine Synthese von institutionell/verfassungsmäßigem und funktionalem Regierungsbegriff vorgeschlagen.

1. „Regieren“ in der klassischen Regierungslehre

Die Regierungslehre wurde einerseits in Anlehnung an das amerikanische Fach „(comparative) government“ unter Betonung der Exekutive konzipiert; andererseits versuchte man damit nach 1945, die demokratische Komponente des politischen Prozesses stärker institutionell zu inkorporieren, als dies im von der deutschen Staatslehre gehegten Begriff des Staates erfolgt war, für den die Staatsform, also auch die demokratische Verfaßtheit, lediglich Beiwerk war (Jann 1989; Böhret et al. 1988: 257). Die Eindeutschung von „comparative government“ warf jedoch Schwierigkeiten auf: so spricht Loewenstein (1961: 317) von „vergleichender Verfassungslehre“, einem Fach, das es so in den USA nicht gäbe. Auch Hennis (1965: 423) wendet sich explizit gegen eine allgemeine Staatslehre und möchte von einer „Regierungslehre der Staaten unserer Zeit“ sprechen, wobei Verfassung, Demokratie und Leistungsstaat in aufklärerischer Absicht betont werden sollen. Der Ausdruck „public administration“, wobei „administration“ institutionell durchaus den Regierungsapparat des amerikanischen Präsidenten bedeutet, erscheint Hennis (1965: 425) zumindest in der Übersetzung ins Deutsche als zu eng. Er möchte daher lieber von „machinery of government“ sprechen (1965: 423).

Bei Hennis verbindet sich zunächst in seiner Abhandlung „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ (1964) der institutionelle Aspekt des Art. 65 Grundgesetz mit einer funktionalen, technischen Ausleuchtung des Regierungsgeschäfts. Auch in seinem programmatischen Aufsatz (1965: 424) will Hennis unter „Regieren“ verstehen „die Art und Weise, wie unter der Herausforderung moderner Staatsaufgaben das Geschäft der Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens besorgt, kurzum regiert wird — wenn wir unter Regieren das Erbringen dieser Leistung verstehen ...“. Er geht damit also über eine Ausdeutung des Art. 65 Grundgesetz hinaus. Ohne daß dies explizit würde, ließe sich die Frage aufwerfen, inwieweit die genannten Funktionen, deren Begrifflichkeit leider nicht trennscharf ist, auch von anderen Institutionen, z.B. dem Bundespräsidenten oder dem Bundesrat, wahrgenommen werden.

Für Hennis ist kennzeichnend, daß er sich an den Staatsaufgaben orientieren will (1965: 430), also an dem speziellen Katalog der in der deutschen Verfassung enumerierten Staatsaufgaben, weil ihm auch die Genese der Staatsaufgaben aus der politischen Willensbildung und — gegen Max Weber gewendet — nicht nur die Orientierung am Machtmonopol des Staates am Herzen liegt. Normativer Bezugspunkt ist dabei die Effizienz der Leistungserbringung, worin er eine Funktion der „organisatorisch-institutionellen Adaptation“ (1965: 428 f.) sieht.

In „Politik als praktische Wissenschaft“ (Hennis 1968) findet sich ein Anhang zu dem Aufsatz von 1965, in dem eine Vorlesungsgliederung zum Thema

„Grundzüge einer modernen Regierungslehre“ enthalten ist. Nach dieser Disposition erkennt man folgende Aspekte des Regierungsbegriffs:

- Planen unter Einschluß des jährlichen Budgets
- Erkennen, Beschließen und Ausführen der Aufgabe
- Bestimmung der Richtlinien der Politik
- Koordination, regierungsintern und mit Verbänden unter besonderer Berücksichtigung von Koalitionsregierungen
- politische Incentives, im Binnenbezug: Patronage, Personalpolitik, Auszeichnungen
- Information und Propaganda
- Rekrutierung der politischen Führungsschicht (Politiker und Beamte).

Thomas Ellwein spricht 1966 bereits von „Regierungs- und Verwaltungslehre“ und knüpft dabei am Begriff der vollziehenden Gewalt (Art. 1 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) an, die an Gesetz und Recht gebunden ist. Während Regierung im Grundgesetz abschließend definiert sei, stelle die Verwaltung den Rest dar (Ellwein 1966: 124). Auch Ellwein geht in diesem Werk von der Genese und Systematik öffentlicher Aufgaben aus und wendet sich deren Erledigung zu, bevor er im 4. Kapitel „vom Regieren“ spricht. Dort werden folgende Funktionen umschrieben:

- „Vorwegnahme der Zukunft“, wobei Planen, Vorsorge und die Unterscheidung von Programm und Plan angesprochen werden (129 ff.).
- „Herbeiführen von Entscheidungen“, worunter die Ingangsetzung und das Steuern von Entscheidungsprozessen verstanden wird; dabei unterscheidet Ellwein folgende drei Arten von Entscheidungsprozessen: die Entwicklung von Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen; Personalentscheidungen und die Kreierung öffentlicher Aufgaben sowie deren Verteilung und Zuweisung.
- „Koordination, Aufsicht und Kontrolle“ (150), wobei institutionelle Elemente angesprochen werden, so Haushaltsplan und Kabinett sowie Kontrollinstitutionen.
- Unter „Führung der Verwaltung“ (158) werden Integration und Repräsentation behandelt.

Daß in diesem 4. Kapitel die funktionale Betrachtung im Vordergrund steht, wird auch daraus deutlich, daß das 5. Kapitel sich der Organisation von Regierung und Verwaltung zuwendet.

Zehn Jahre später legt Ellwein sein „Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung“ vor (1976). Das Werk ist jedoch nicht primär nach dem funktionalen Regierungsbegriff aufgebaut, wie der Titel suggerieren könnte. Erst Teil III bringt endlich die Thematik, nachdem in den beiden ersten Teilen

das politische System und die Organisation der Exekutive behandelt worden sind. Funktional unterscheidet Ellwein (S. 173 ff.):

- „Information“, wobei dieser aus dem kommunikationstheoretischen Sprachspiel entnommene Begriff nicht gegenüber den Kategorien des entscheidungstheoretischen Ansatzes abgesetzt wird. Information bezieht sich offensichtlich im wesentlichen auf policy, also die materielle Regierungstätigkeit.
- Koordination wird über die Binnenperspektive hinaus ausgedehnt, um auch das Verhältnis zu Interessengruppen zu erfassen, wobei in dieser Außenbeziehung der Machtbegriff eingeführt wird.
- Unter Planung greift Ellwein (S. 185) explizit nicht die seinerzeit in der Diskussion üblichen Planungstechniken auf, sondern beschränkt sich auf ein einfaches Phasenmodell. „Der Begriff der politischen Planung, dem Entscheiden zugeordnet, umfaßt damit beides: einen Prozeß der Vorbereitung, welcher auf die Entscheidung über Entscheidungsprämissen zielt, und Prozesse, in denen es um die Festlegung konkreter Pläne und einzelner Entscheidungsfolgen geht“ (S. 190).
- Mittelbeschaffung, wobei im wesentlichen die Haushaltspolitik behandelt wird.
- Organisation und Organisationsgewalt mit einigen Kommentaren zur Realität der Organisationspolitik.
- Konsensbeschaffung (200), wobei stark auf Öffentlichkeitsarbeit und „Kommunikation der Regierung mit dem Umfeld des politischen Systems“ (203) eingegangen wird.

Bei Hennis wie bei Ellwein fällt auf, daß funktionale Schlüsselbegriffe außerordentlich unscharf gefaßt sind und sich vielfältig überschneiden wie z.B. die Begriffe „Führung“ und „Lenkung“. Weder nominale noch explikative Definitionen werden angeboten, was nicht zuletzt zur Folge hat, daß sich diese Werke als recht eklektisch, als Sammlung von Assoziationen und Einzeleinsichten sowie mehr oder weniger erfahrungsgetränkten Faustregeln lesen.

Dies mag zum einen am Entwicklungsstand der Politikwissenschaft, zum anderen aber auch am Gegenstandsbereich liegen. Bemerkenswert ist immerhin, daß noch in einem kürzlich erschienenen Reader (von Bandemer / Wewer 1989) nicht einmal der Versuch gemacht wird, den Begriff des Regierens zu spezifizieren, obwohl der Titel des Buches lautet „Regierungssystem und Regierungslehre“.

Trotz aller Betonung des Bezuges zu öffentlichen Aufgaben, wodurch im übrigen der internationale Vergleich erschwert werden dürfte, muß die Frage aufgeworfen werden, inwieweit sich öffentliches Regieren von einem Management in beliebigen Großorganisationen unterscheidet. Bei aller Einsichtigkeit

der Unterschiedlichkeit von Aufgaben und Umfeld der Systeme ist zu fragen, ob sich die spezifische Differenz zwischen privaten und öffentlichen Organisationen in funktionalen Kategorien zur Analyse des Regierungs- oder Management-Prozesses abbilden läßt.

2. Allgemeine Organisationstheorie

Wer erwartet, in der allgemeinen Organisationstheorie gäbe es präzisere Fassungen für die weitgehend synonym verwendeten Begriffe „Führung, Leitung, Management oder Steuerung“ wird enttäuscht (zuletzt hierzu Siedentopf 1988). Weder gibt die Verwaltungsorganisationslehre etwas her, noch gehen Kieser und Kubicek (1983) in ihrem einflußreichen Lehrbuch über eine Diskussion von Führungsstilen hinaus. Remer (1982) bündelt unter der Überschrift „Verwaltungsführung“ ein Sammelsurium von Beiträgen zum Problem, aber keinen Katalog von Führungsfunktionen. Auch Kooiman/Eliassen (1987) bleiben ähnlich disparat. Lediglich Gunn (1987) wird dort spezifischer unter Rezeption von Henry Mintzberg (1973). Hierauf baut auch Erich Frese (1987: 89-97) auf.

2.1 Rollendifferenzierung nach Mintzberg

Mintzberg hat folgende Funktionen rollenbezogen unterschieden:

- Repräsentation — eine Kategorie, die in der Organisationsliteratur weitestgehend fehlt, obwohl diese Funktion praktisch sehr zeitaufwendig ist;
- Führerrolle einschließlich Personalentscheidungen, Motivation und Koordination;
- Verbindungsmann mit der Pflege von Außenkontakten (wo ist die Abgrenzung gegenüber Ziffer 1?);
- Sprecher nach außen;
- Überwachung;
- interner Informationsverteiler;
- Initiativrolle des Unternehmers;
- Konfliktmanager;
- Ressourcenverteiler;
- externer Verhandler gegenüber anderen Organisationen.

Frese (1987) gruppiert diese zehn Rollen auf drei Dimensionen: interpersonale Prozesse (Rollen 1-3), Informationsdimension (Rollen 4-6) und Entscheidungsdimension (Rollen 7-10).

Diese ganze Richtung leidet natürlich unter der Schwammigkeit des Rollenbegriffs, wobei offen bleibt, ob es sich hier um Rollensegmente oder um aus-

differenzierte Rollen handelt, die von verschiedenen Personen wahrgenommen werden.

2.2 Das Kategoriensystem von Mayntz und Scharpf

Empirisch erprobt für die Analyse von Prozessen in der Bonner Ministerialbürokratie ist das Kategoriensystem, das Mayntz/Scharpf und Mitarbeiter 1972 in einer Untersuchung für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform verwendet haben; Derlien (1988) hat hierauf zurückgegriffen, wie übrigens auch Katz (1975).

- Programmentwicklung
- Steuerung der Produktion von Entscheidungen im Rahmen der Programmentwicklung durch Vorgabe von Entscheidungsprämissen
- Kontrolle und vertikale Kommunikation
- Koordination als Festlegung des Kooperationsmusters
- Konfliktregelung und Konsensbildung
- Informationsbeschaffung für die Programmentwicklung
- Organisations- und Managementfunktionen

2.3 Klassische Organisationstheorie

Erinnert man sich an die Formel POSDCORB, die von Luther Gullick entwickelt worden ist, so erkennt man unschwer, daß einzelne der in diesem Akronym enthaltenen Funktionen sowohl in der Regierungslehre als auch im Mintzberg'schen Kategoriensystem enthalten sind und bei Mayntz/Scharpf (1972) wieder aufgenommen wurden.

Planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reviewing, budgeting beschränken sich jedoch ausschließlich auf die Binnenperspektive, ohne grenzüberschreitende Prozesse der Außendarstellung, der Konsensbildung im Umfeld, des Verhandeln zu berücksichtigen. Diese Außendimension ist letztlich weitgehend impliziert und dürfte deutlich werden, wenn man dieses Kategoriensystem auf konkrete Institutionen anwendet. Zum anderen leidet es darunter, daß es eine Mischung von allgemeinen Prozessen (Planung, Steuerung, Koordination, Kontrolle) und materiellen Entscheidungstypen (Organisation, Personalentscheidungen, Budgetwesen) liefert. Auf diese materiellen Entscheidungen sind die allgemeinen Funktionskategorien letztlich wiederum beziehbar: so kann man das Budgetwesen planen und Personalentscheidungen steuern.

3. Synthese

Es bietet sich nun an, aus der Vielzahl funktionaler Kategorien diejenigen auszuwählen, die empirisch brauchbar, analytisch trennscharf und für komparative Forschung in öffentlichen und privaten, deutschen und ausländischen Systemen verwendbar sind. Zum anderen könnte man im Hinblick auf die speziellen deutschen Verhältnisse das Normensystem z.B. der Verfassung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung analysieren, um zu ermitteln, welche dieser Funktionen dort aufgeführt sind. Mit der Zuschreibung einzelner Funktionen, aber auch mit der empirischen Wahrnehmung solcher Funktionen, ohne daß sie normativ adressiert sind, ließe sich sodann die Frage stellen, inwieweit diese Funktionen institutionell ausdifferenziert sind.

3.1 Dimensionen eines funktionalen Begriffs des Regierens

Zunächst empfiehlt es sich, entsprechend der Unterscheidung von Dror (1968) zwischen policy-making und meta-policy-making zu differenzieren. Entsprechend der Kanonisierung der verwaltungswissenschaftlichen Lehre könnte man dabei unterscheiden zwischen

- Organisationsentscheidungen
- Personalentscheidungen
- Haushaltsentscheidungen
- substantiellen Entscheidungen: entsprechend den Politikfeldern also die Planung und Durchführung von Projekten und Programmen.

Von besonderer Bedeutung und daher hervorzuheben ist der Bereich der *Außenpolitik*, da hier im Hinblick auf die Verflechtung mit der institutionellen Perspektive und dem (National-)Staatsbegriff von alters her ein Schwergewicht der Exekutive liegt.

Auf diese *materiell* differenzierbaren Entscheidungen, die letztlich untereinander wiederum interdependent sind und auch im Hinblick auf diese Interdependenz analysiert werden sollten, lassen sich folgende *Meta-Prozesse* beziehen:

- Steuerung
- Kontrolle
- Koordination
- Konfliktregelung
- Informationsbeschaffung und -verarbeitung

Wie die Außenpolitik im Bereich materieller Entscheidungen sollte auch hier im Hinblick auf das politische Umfeld, aber auch in Übernahme der von

Mintzberg betonten Repräsentationsfunktion hinzugesetzt werden die Dimension der

— Außendarstellung, Legitimationsbeschaffung und Repräsentation.

Funktionale Dimensionen von „Regieren“

meta-policy-making	Organisa- torische Entscheidungen Personal- Haushalts-	substantielle Policy Außen- politik Bildungs- politik
Steuerung Kontrolle Koordination Konfliktregelung Infobeschaffung und -verarbeitung Außendarstellung, Legitimationsbeschaf- fung, Repräsentation		

3.2 Institutionelle Dimension

Sodann kann mit diesem zweidimensionalen Kategorienschema des funktionalen Regierungsbegriffs der Bezug zu konkreten institutionellen Konfigurationen hergestellt werden, wobei u.a. folgende Fragen aufzuwerfen wären:

- In welchem Maße sind Personal-, Organisations- und Haushaltsentscheidungen als Querschnittsfunktionen zentralisiert? Und schon erkennt man, daß Personal- und Organisationsentscheidungen nur partiell auf Kanzler und Präsident bzw. den interministeriellen Organisationsausschuß zentralisiert sind, während Haushaltsentscheidungen in wesentlich stärkerem Maße auf das Finanzministerium konzentriert sind.
- Auch im Hinblick auf materielle Politikfragen läßt sich untersuchen, inwieweit klare Zuständigkeitsabgrenzungen oder -überschneidungen (mit daraus resultierenden Koordinationsproblemen) gegeben sind.
- Im „weichen“ Bereich der Außendarstellung etc. dürfte die Funktionsverteilung noch schwerer zu ermitteln sein; hier könnte man andersherum aus der Perspektive dominanter Akteur-Rollen (Kanzler) fragen, inwieweit sie eine empirisch bedeutsame, dominante Funktion in dieser Hinsicht erfüllen.

- Im übrigen eröffnet diese Fragerichtung auch die Möglichkeit, nicht nur die Bonner Regierung (oder eine Landesregierung) im Mittelpunkt der Analyse zu sehen, sondern der Blick wird dafür geöffnet, daß auch andere Verfassungsorgane, insbesondere der Bundestag z.B. bei Haushaltsentscheidungen in materielle Entscheidungsprozesse mehr oder weniger stark involviert sind. Es fiel dann auch sofort auf, daß anders als in den USA das Parlament bei Entscheidungen über Beamten- und Politikerernennungen außer beim Kanzler formal keine Rolle spielt.

Im Bereich der Meta-Prozesse wäre vor allem danach zu fragen, inwieweit diese Prozesse zentralisiert oder dezentralisiert sind, wie reibungslos sie funktionieren und in welchem Maße sie rationalisiert sind, d.h. inwieweit z.B. Managementsysteme zur Rationalisierung der Steuerungsfunktion oder spezielle Kontrolltechniken wie die Evaluation etabliert sind und inwieweit die Informationsbeschaffung durch Forschungsaktivitäten rationalisiert wird.

Im übrigen würde es dieser Ansatz auch ermöglichen, strukturgeschichtliche Fragestellungen aufzunehmen. Vollrath (1989) hat darauf hingewiesen, daß der frühmittelalterliche König nicht regieren konnte, da er über keine Verwaltung verfügte. Das heißt, es entfielen eine Reihe der materiellen und Meta-Funktionen, weil hierfür mangels Differenzierung des politischen Systems kein Bedarf bestand. Der frühmittelalterliche König beschränkte sich auf „gestenreiche Handlungen“, war also sehr stark auf das beschränkt, was wir in der vorgeschlagenen Begrifflichkeit als Außendarstellung bezeichnen würden. In ähnlicher Weise ließen sich Unterschiede im Regierungsstil Friedrichs II. und seiner Nachfolger verdeutlichen: Während Friedrich der Große durch das Kabinett (through cabinet) regierte, taten es seine schwächeren Nachfolger mittels des Kabinetts (by cabinet; vgl. Rosenberg 1958). Friedrich II. führte also ein persönliches Regiment, bei dem die Kabinettssekretäre lediglich als Schreiberlinge funktionierten, während bei seinen Nachfolgern das Kabinett sich stärker in die Rolle der Vorentscheider drängte.

3.3 Bezug zum Grundgesetz

Entsprechend läßt sich der Normenbestand analysieren. Die Verbindung von funktionellem und institutionellem Denken kann, wie folgende Beispiele vielleicht zeigen, heuristisch fruchtbar sein.

- Art. 32 GG (die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes) in Verbindung mit Art. 59 GG (der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich) legt beispielsweise in Abgrenzung gegenüber den Ländern und gegenüber Kanzler und Regierung fest, wer der prinzipiell verantwortliche *außenpolitische Akteur* ist. Die empirische Regierungspraxis weicht natürlich insbesondere vom Art. 59 ganz erheblich ab,

da bekanntlich einzelne Minister, insbesondere der Außenminister, diese materielle Funktion primär wahrnehmen, wobei der Bundespräsident sehr häufig seine Vertretungsmacht noch nicht einmal delegiert hat, sondern diese aus Gewohnheitsrecht von der Regierung wahrgenommen wird (vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein 1977, zu GG Art. 59 RZ 6). Nach Art. 59 II müssen völkerrechtliche Verträge zudem im Binnenverhältnis als Bundesgesetz anerkannt werden.

- Nach Art. 58 bedürfen Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister. Hierin könnte eine *Kontrollfunktion* gesehen werden. Allerdings zeichnen der Kanzler oder ein Minister zuerst, und der Bundespräsident zeichnet hinterher, wobei er seine Zustimmung lediglich aus rechtlichen Gründen verweigern kann. Wir haben es hier also mit einer Umkehrung des Verfassungsverhältnisses aus der konstitutionellen Monarchie zu tun, bei dem der Kanzler mit seiner Gegenzeichnung die Verantwortung für monarchische Erlasse gegenüber Parlament und Öffentlichkeit übernahm. Heute ratifiziert der Präsident lediglich das, was die Exekutive de facto entscheidet. Seine Kontrollfunktion beschränkt sich demnach auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle. Im übrigen wird aus der Verfassung deutlich, daß diese Stellung des Präsidenten auf einige wenige materielle Entscheidungstypen beschränkt ist: Programmentscheidungen und — aufgrund der Gesetzesförmigkeit — den Haushalt, sodann *Personalentscheidungen* (Ernennung von Kanzler, Ministern und Bundesbeamten); nicht mitwirkungsbefugt ist der Bundespräsident hingegen bei Policy-Fragen, die nicht in Gesetzesform geregelt werden. Ferner liegt die *Organisationsgewalt* ausschließlich beim Kanzler und — für ihren Geschäftsbereich — bei den einzelnen Ministern. In der Frage der Außendarstellung hingegen haben wir es mit einer rechtlich zwar geregelten (Gegenzeichnung von Reden des Präsidenten auch hier), faktisch aber unterdeterminierten Zone zu tun.
- Für die *Außendarstellung* sind die §§ 10-12 der GO der Bundesregierung einschlägig (Empfang von Abordnungen, Verhandlungen mit dem Ausland, öffentliche Äußerungen). Interessant ist § 12, in dem es heißt, daß „Äußerungen eines Bundesministers, die in der Öffentlichkeit erfolgen oder für die Öffentlichkeit bestimmt sind, mit den vom Bundeskanzler gegebenen Richtlinien der Politik in Einklang stehen (müssen)“. Es ist evident, daß in Koalitionsregierungen die Verfassungswirklichkeit hiervon ganz erheblich abweicht. Letztes Beispiel: widersprüchliche Äußerungen von Kanzler und Außenminister in der Frage der Anerkennung der polnischen Westgrenze.
- Für die Interpretation des zentralen Art. 65 GG (Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kabinettsprinzip) gibt die Verfassung eigentlich herzlich wenig

her; die Geschäftsordnung der Bundesregierung muß zur näheren Bestimmung herangezogen werden, um *Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsfunktionen* zu bestimmen. Nur empirisch zu klären ist auch, in welchem Umfang der Kanzler explizit von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch macht. Faktisch ist diese häufig dadurch eingeschränkt, daß der Kanzler sich in Koalitionsabmachungen verpflichtet, die Richtlinien der Politik im Rahmen von Vereinbarungen mit dem Koalitionspartner festzulegen.

- Ganz allgemein kann man wohl sagen, daß in den Art. 62-69, die für die Regierung maßgeblich sind, primär Personalentscheidungen geregelt werden: Wahlen, Ernennungen, Entlassungen, Mißtrauensvotum etc.
- Kompetenzen zur *Programmentwicklung* werden in Art. 76 Abs. 1 und Art. 80 geregelt, auch Art. 84 Abs. 1 und 2 (Verwaltungsvorschriften), ferner Art. 85 Abs. 2. Eine Kontrollfunktion des Bundes gegenüber den Ländern ergibt sich aus Art. 84 Abs. 3 und 85 Abs. 4.
- Für die *Konfliktregelung* zwischen Bundesministern (und ihren Ressorts) ist der Verfahrensgang eindeutig normiert, und zwar einerseits über § 17 GO Bundesregierung sowie die Bestimmungen des Art. 65 über die Funktionen des Kabinetts. § 24 GO Bundesregierung legt die erforderlichen Mehrheiten für Kabinettsbeschlüsse fest, und § 28 Abs. 2 verbietet den Bundesministern, gegen die Auffassung der Bundesregierung, also des Kollegiums, zu wirken.

Fruchtbarer, als unter Rückgriff auf das Kategorienschema einzelne Artikel oder Paragraphen zu kommentieren, ist das — im übrigen übliche — Verfahren, bestimmte theoretische Themata oder beispielsweise Entscheidungstypen zu beschreiben, indem auf einschlägige Normen rekuriert wird.

4. Normative Bezugspunkte

Eine rein empirische Analyse der Regierungsfunktionen und ihrer institutionellen Träger ist kaum möglich, sondern durchgängig wird man — wenn gleich dies häufig implizit bleibt — normative Bezugspunkte benötigen. Theoretische Bezugspunkte sind hierbei üblicherweise Effektivität und Legitimität (so auch bei Ellwein 1976). In engem Zusammenhang mit der Frage der Legitimität steht zudem der Gesichtspunkt der politischen Verantwortlichkeit (was bedeutet die fehlende parlamentarische Ministerverantwortlichkeit nach dem GG in der Praxis im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung?). In stärker theoretischer Absicht wird man zudem, gerade wenn es um die Frage der Zentralisierung und der Dezentralisierung einzelner Funktionen geht, die Frage nach der Machtverteilung innerhalb des Regierungssystems aufwerfen und

hierbei prüfen können, ob die empirische Machtverteilung der verfassungsmäßigen entspricht.

Literaturverzeichnis

- Bandemer, Stephan von/Göttrik Wewer (Hrsg.) 1989: Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte, Forschungsstand, Leverkusen (Leske & Budrich)
- Böhret, Carl/Werner Jann/Eva Kronenwett 1988: Innenpolitik und politische Theorie, Opladen (Westdeutscher Verlag), 3. Aufl.
- Derlien, Hans-Ulrich 1988: Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg, Baden-Baden (Nomos)
- Deutsch, Karl W. 1963: The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control, Glencoe (Free Press)
- Dror, Yehezkel 1968: Public Policy-Making Re-examined, San Francisco
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life, New York (Wiley)
- Ellwein, Thomas 1966: Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart (Kohlhammer)
- Ellwein, Thomas 1976: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Frese, Erich 1987: Unternehmungsführung, Landsberg
- Gunn, Lewis 1987: Perspectives on Public Management, in: Kooiman/Eliassen (eds.) 1987, 33-46
- Hennis, Wilhelm 1964: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen
- Hennis, Wilhelm 1965: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: PVS 6, 422-437
- Hennis, Wilhelm 1968: Politik als praktische Wissenschaft, München
- Hennis, Wilhelm 1977: Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie, Stuttgart, 2. Aufl.
- Jann, Werner 1989: Staatslehre-Regierungslehre-Verwaltungslehre, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.) 1989, 33-56
- Katz, Alfred 1975: Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, Berlin (Duncker & Humblot)
- Kieser, Alfred/Herbert Kubicek 1983: Organisation, Berlin/New York (de Gruyter), 2. Aufl.
- Kooiman, Jan/Kjel A. Eliassen (eds.) 1987: Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience, London u.a. (Sage)
- Loewenstein, Karl 1961: Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen (Mohr)
- Mayntz, Renate/Fritz Scharpf u. Mitarbeiter 1972: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Speyer/Konstanz (MS)
- Mintzberg, Henry 1973: The Nature of Managerial Work, New York u.a.
- Remer, Andreas (Hrsg.) 1982: Verwaltungsführung. Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/New York (de Gruyter)
- Rosenberg, Hans 1958: Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660-1815, Cambridge (Harvard University Press)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Franz Klein 1977: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied (Luchterhand), 4. Aufl.
- Siedentopf, Heinrich 1988: Führung — zur Neuorientierung eines Begriffs, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 2, 149-168
- Vollrath, Ernst 1989: Überlegungen zur Semantik von „Regierung“ und „Regieren“, Paper anlässlich der DVPW-Sektionstagung, Hannover (in diesem Band)