

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 3

Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern

Dargestellt am Beispiel
der Landesregierung Baden-Württemberg

Von

Alfred Katz



Duncker & Humblot · Berlin

ALFRED KATZ

Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 3

Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern

Dargestellt am Beispiel der Landesregierung Baden-Württemberg

Von

Dr. Alfred Katz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung des Kultusministeriums Baden-Württemberg

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03528 3
D 21

Vorwort

Daß wissenschaftliche Arbeiten über Themen wie dasjenige, über das in diesem Buch gehandelt wird, nötig sind, sagt der Verfasser zu recht. Man muß aber noch deutlicher als er sagen, daß solche Arbeiten aus etlichen Gründen überaus schwierig sind. Sie nähern sich nämlich einem Zentrum konkreter politischer Macht. Diese aber zeigt gegenüber wissenschaftlicher Untersuchung verständlicherweise eine große Reserve. Deshalb sind wissenschaftliche Arbeiten dieser Art, wenn sie materialreich aussehen, oft nur mit solchen Tatsachen angefüllt, die dem Machthaber (oder den Machhabern) als positiv gelten. Manche neuere einschlägige Arbeit hingegen *erscheint* allerdings nur als materialreich. Dort ersetzt die Phantasie die Tatsachen, an die man nicht herankommen konnte oder die man nicht sehen wollte, weil man eine Beeinträchtigung des „kritischen Bewußtseins“, d. h. des negativen Vorurteils, zu befürchten hatte.

Zu diesen beiden Arten ist die vorliegende Arbeit nicht zu zählen. Sie war allerdings auch nicht der delikaten Problematik eines „Forschungsauftrags“ ausgesetzt, der die Fragen nicht selbst formulieren soll. Ihren Ansatz bildete die bloße wissenschaftliche Neugierde. Dem „Doktorvater“ erschien das Thema nicht zuletzt deshalb belangvoll, weil er selbst Angehöriger der Staatskanzlei eines Bundeslandes war. Er vereinbarte mit dem Autor dieses Thema auch deshalb, weil Herr Assessor Dr. Katz als ehemaliger Verwaltungsbeamter des gehobenen Dienstes über Erfahrung in der Praxis verfügt. Die Antwort auf die Frage, was denn „herauskommen solle“, ergab sich hier nur so: möglichst viele Einblicke in die Wirklichkeit der politischen Verwaltung auf der Grundlage des geltenden Rechts.

Der Verfasser läßt die maßgeblichen Bezugspunkte für seine empirischen Erhebungen nicht im Dunklen. Er zeichnet zunächst deutlich den rechtsnormativen Rahmen, innerhalb dessen er seine Fragen entwickelt. Das unterscheidet diese Arbeit von manchen neueren Arbeiten über Organisationsprobleme öffentlicher Verwaltung, in denen der Standpunkt für Fragen und für Antworten nicht deutlich gemacht wird, sei es, daß deren Verfasser vom einschlägigen Organisationsrecht keine Ahnung haben, sei es, daß sie auf einer Ebene argumentieren wollen, die nicht diejenige des geltenden Rechts (einschließlich des Verfassungs-

rechts) ist. In jeder Hinsicht ist ein solches Vorgehen unredlich, weil die Kritik nicht deutlich überprüfbar ist. Herr Dr. Katz hingegen legt diese Prämissen seiner Untersuchung offen.

Diese Einstellung schon brachte dem Verfasser bei den zuständigen Dienststellen jenes Vertrauen ein, das er benötigte, um möglichst dicht an die von ihm zu suchende Wirklichkeit heranzukommen. Herr Dr. Katz hatte bald den Eindruck gewonnen, daß man ihm so unbefangenen antwortete, wie er gefragt hatte.

Eine andere Sache ist die Veröffentlichung des Befundes, zu dem der Autor gekommen ist. Jetzt können andere Wertigkeiten Platz greifen, Wertigkeiten nämlich, die ein unbefangener Autor nicht direkt zu beeinflussen beabsichtigt. Er ist sich natürlich darüber im Klaren, daß die Veröffentlichung einer solchen Untersuchung ein Vorgang ist, der sich von seiner eigenen Arbeit am Thema unterscheidet: Einerseits trägt ein Autor, wenn er sich hier oder dort „kritisch“ äußert, diese seine Kritik in eine Öffentlichkeit, welcher das kritisierte Phänomen noch nicht oder doch nur kaum bekannt ist. Bei Studien über Schaltstellen der Macht mag sich z. B. die jeweilige politische Opposition auf diese „Kritik“ stürzen, um aus der wissenschaftlichen Kritik, wie sie ein Autor glaubt vorbringen zu sollen (aufgrund seines Befundes: zu *müssen*), eine politische Kritik zu machen. Die wissenschaftliche Kritik wäre dann für die Opposition, um im burschikosen politischen Jargon zu reden, ein „gefundenes Fressen“.

Es kann daher nicht verwundern, wenn die jeweiligen Inhaber der staatlichen Macht (d. h. der Regierungsgewalt) zur Veröffentlichung wissenschaftlicher Kritik kein spannungsloses Verhältnis haben. Ihnen das vorwerfen zu wollen, wäre unehrlich, solange die Vermutung nicht widerlegt ist, daß die jeweilige Opposition die wissenschaftliche Kritik sogleich für ihre politischen Zwecke nutzbar machen will. Das Ganze verkehrt sich, wenn wissenschaftliche Arbeit „Bestätigung“ bringt. Dann nämlich kann der Machthaber versucht sein, diesen „positiven“ Befund in der Auseinandersetzung mit der Opposition agitatorisch für die eigenen politischen Zwecke zu benutzen, während die Opposition leicht geneigt ist, von „bestellter Arbeit“ zu reden.

Diese Erwägungen zeigen: Wissenschaftliche Arbeit über solche bisweilen politisch sehr heiklen Themen braucht inneren Spielraum. Wenn ein Autor das Gefühl bekommen muß, daß dieser ihm nicht gewährt wird, gerät er in ein auswegloses Dilemma. Seine wissenschaftliche Redlichkeit (von der er weiß, daß sie politische Wirkung haben kann), verliert ihre Unschuld. In diesem Sinne ist die Unabhängigkeit wissenschaftlicher Arbeit in *jedem* politischen System gefährdet, so wie *jeder* Wissenschaftler seine Unabhängigkeit selbst gefährden kann.

Das gilt für die vorliegende Arbeit nicht, wie der „Doktorvater“ nach zahlreichen Gesprächen mit dem Verfasser sagen kann.

Das eben erwähnte Problem soll hier aber deshalb zur Sprache gebracht werden, weil es bisher nicht genug Gelegenheiten gegeben hat, das Verhalten der „politischen Umwelt“ zu wissenschaftlichen Arbeiten mit solchen Fragestellungen beobachten zu können. Das Erscheinen dieses Buches stellt mithin nicht nur die wissenschaftliche Leistung seines Verfassers zur Diskussion (was er nicht zu scheuen hat); vielmehr kann es auch zeigen, wie sich die „politische Umwelt“ zu derartigen wissenschaftlichen Arbeiten stellt.

So wenig der Verfasser das ihm entgegengebrachte Vertrauen mißbraucht hat, so wenig sollte seine wissenschaftliche Redlichkeit politisch mißbraucht werden. Hingegen ist sachlich fundierte Kritik nötig, um die noch sehr bruchstückhafte wissenschaftliche Erkenntnis auf diesem Gebiet weiter voranbringen zu können.

Reagiert die „politische Umwelt“ auf eine solche Arbeit in diesem Sinne falsch, so wird das für dieses Buch keine Folgen haben. Aber dann wird es sehr wahrscheinlich dazu kommen, daß vielversprechende Ansätze zu verwaltungswissenschaftlicher Arbeit im Keim erstickt werden. Man müßte also den immer lauter werdenden Ruf der politischen Praxis nach „wissenschaftlicher Hilfe“ als den Wunsch nach Pro- oder Contra-Propaganda verstehen, je nachdem, was man parteipolitisch (oder verbandspolitisch) von solchem Beistand erwartet.

Erweisen sich hingegen solche abstrakten Befürchtungen hier — wie man nur hoffen kann — als grundlos, so könnte die vorliegende Arbeit viel dazu beitragen, einen bedeutsamen Teil der politischen Wirklichkeit unbefangen zu erhellen. Das wäre nicht nur für die Wissenschaft von Nutzen.

Roman Schnur

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

§ 1	Problemstellung	13
§ 2	Bemerkungen zum methodischen und theoretischen Ansatz	15
	1. Methode und Vorgehen	16
	2. Bemerkungen zum theoretischen Rahmen	20

Kapitel I

Die Regierungen der Länder im Staatsgefüge der Bundesrepublik

§ 3	Der Bereich der Regierung	25
	1. Regierung als Teil der Exekutive	26
	2. Begriff der Regierung	26
	a) Regierung im materiellen (funktionellen) Sinne	27
	b) Regierung im institutionellen Sinne	28
	c) Regierungswissenschaftlicher Begriff der Regierung	29
	3. Abgrenzung Regierung / Verwaltung	30
	4. Abgrenzung Regierung / Parlament	32
§ 4	Die primären Staatszielsetzungen („öffentliche Aufgaben“)	34
	1. Begriff	34
	2. System der primären Zielsetzungen	38
§ 5	Die sekundären Staatszielsetzungen („Staatsfunktionen“ als abgeleitete Unterziele)	42
	1. Begriff	43
	2. „Funktionenlehre“	44
	3. System der sekundären Zielsetzungen	45
§ 6	„Matrix“-Organisation	50
§ 7	Primäre und sekundäre Staatszielsetzungen der Länder	55
	1. Staatszielsetzungen der Länder im Vergleich zum Bund	55
	2. Entwicklung der Staatszielsetzungen der Länder	58
§ 8	Allgemeine Anforderungen an die Regierungsorganisation der Länder	60

Kapitel II

**Verfassungsrechtliche Ausgestaltung
des Regierungsbereiches nach der Verfassung
des Landes Baden-Württemberg**

§ 9	Allgemeine Ausgangspunkte	64
	1. Gegenstand und Aufgabe von Kapitel II	64
	2. Historische Ausgangslage	65
§ 10	Das parlamentarische Regierungssystem	67
§ 11	Die Organisationsstruktur der Landesregierung	70
§ 12	Das Verhältnis von „Kanzler- und Kabinettsprinzip“ (Auslegungs- probleme des Art. 49 LV)	74
	1. Unterschiede zum Grundgesetz	74
	2. Auslegungskriterien für Art. 49 LV	75
	3. Bisherige Lösungsversuche	78
	4. Bestehende Auslegungsschwierigkeiten	80
	5. Eigene Lösung	82
§ 13	Das Kabinett (Ministerrat)	92
	1. Zusammensetzung und Organisation	92
	2. Zuständigkeiten	94
	3. Stellung im Regierungssystem	94
§ 14	Der Ministerpräsident	94
	1. Wahrnehmung staatsoberhauptlicher Funktionen	95
	2. Ministerpräsident als Regierungschef	98
	3. Stellung im Regierungssystem	100
	4. Staatsministerium (Staatskanzlei)	100
§ 15	Die Minister	102
	1. Das Ressortprinzip	102
	2. Stellung im Regierungssystem	103
	3. Einzelne Minister	105
§ 16	Die Staatssekretäre (i. w. S.)	106
	1. Verschiedene Arten	106
	2. Staatssekretäre mit Kabinettsrang	107
	3. Ehrenamtliche Staatsräte	113
	4. Minister für Bundesangelegenheiten	115
	5. Politische Staatssekretäre	116
	6. Beamtete Staatssekretäre	123
	7. Ministerialdirektoren	124

§ 17 Die Organisationsgewalt im Regierungsbereich	125
1. Grundsätzliche Verteilung	125
2. Regierungsbildung	127
3. Organisationsgewalt des Kabinetts	127
4. Weitere Organisationsbefugnisse	129
§ 18 Verfassungsrechtliche Schlußbemerkungen	130

Kapitel III

Organisation und Struktur der Landesregierung (Darstellung und Analyse der empirischen Untersuchungsergebnisse)

§ 19 Empirisches Vorgehen und Quellen der Untersuchung	132
§ 20 Das Kabinett (Ministerrat)	134
1. Zusammensetzung	134
2. Regierungsbildung	137
3. Ressortabgrenzung	139
4. Zahl der Regierungsmitglieder	153
§ 21 Die Kabinettsarbeit	155
1. Kabinettsvorlagen	156
2. Aufstellung der Tagesordnung	157
3. Vorbereitung der Kabinettsitzungen	159
4. Ablauf der Kabinettsitzung	161
5. Protokoll und Beschlußausführung	165
6. Reformüberlegungen zur Kabinettsarbeit	166
§ 22 Der Ministerpräsident	171
1. Aufgaben des Ministerpräsidenten	171
2. Führungsstil des Ministerpräsidenten	175
3. Stellung des Ministerpräsidenten	176
§ 23 Die Ministerien	178
1. Führungskonferenz	179
2. Zentralstellen	181
3. Ministerialdirektoren	191
4. Politische Beamte	194
5. Politische Staatssekretäre	199
6. Organisation der Ressortspitze	206
7. Beziehungsmuster zwischen Ressort und Staatsministerium und zwischen den Ressorts	206

§ 24	Das Staatsministerium (Staatskanzlei)	211
1.	Von der Kanzleidirektion zum Staatsministerium	211
2.	Die Entwicklung des Staatsministeriums von 1952 bis 1974	214
3.	Zielsetzungen des Staatsministeriums	222
4.	Arbeit des Staatsministeriums	228
5.	Führungstätigkeiten zur Ausübung der Richtlinienkompetenz ..	236
6.	Planungsinstrumentarium	240
7.	Querschnittsfunktionen	251
8.	Koordination und Information	254
9.	Kontrolle und Rückkoppelung	260
10.	Aspekte des Entscheidungsprozesses	262
11.	Organisation der Staatskanzlei	265
§ 25	Das Verhältnis der Regierung zum Parlament	274

Kapitel IV

Schlußbemerkungen

§ 26	Thesen und Schlußbetrachtung	285
------	------------------------------------	-----

Anhang

(Anlagen Nr. 1 - 3)	291
---------------------	-----

Quellen- und Literaturverzeichnis	303
--	------------

Einleitung

§ 1 Problemstellung

Die vorliegende Arbeit befaßt sich, soweit ersichtlich, zum ersten Mal in einer zusammenhängenden, darstellenden Untersuchung mit der Organisation¹ und Struktur² einer Landesregierung (Baden-Württemberg). Läßt man den Bericht von F. Scharpf³ über Stellung und Führungsinstrumentarium der Regierungschefs in den Bundesländern einmal außer acht, so zeigt sich, daß die *Regierungssysteme der Länder* in der breiten regierungs- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung bisher kaum beachtet wurden. Dies gilt, was eigentlich erstaunt, sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in systemanalytischer und ebenso, wenn nicht noch mehr, in empirischer Hinsicht. Selbst wenn hie und da eine Untersuchung über Organisation und Technik des Regierungsbereichs durchgeführt wird, so werden die Ergebnisse solcher Systemanalysen nur sehr selten in größerem Umfange publiziert und die mit ihnen hervortretenden und aufgedeckten Schwierigkeiten und Probleme praktisch immer geheimgehalten⁴. Dies ist sicher primär durch

¹ Zum Begriff der „Organisation“ vgl. R. Mayntz, *Soziologie der Organisation*, S. 7 ff. und insbesondere S. 147 f. Der vorliegenden Arbeit liegt diese begriffliche Festlegung im wesentlichen zugrunde. Vgl. auch W. Risse, in: *Handwörterbuch der Organisation* (Hrsg.: E. Grochla), Sp. 1091 ff.

² Zum Begriff „Struktur“ vgl. R. Mayntz, *Soziologie der Organisation*, S. 81 ff. Auch dieser Definition wird hier im wesentlichen gefolgt. Vgl. auch *Lexikon der Planung und Organisation*, S. 171.

³ F. Scharpf, in: *Projektgruppe BMI, Erster Bericht, Anlagenband*, S. 267 - 313 und die einzelnen Länderberichte (unveröffentlicht); aber selbst diese Untersuchung wurde ganz überwiegend unter Aspekten der Reform der Bundesregierung, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung des Führungsinstrumentarismus von Bundeskanzler und Bundesregierung durchgeführt.

⁴ Vgl. A. Jentzsch, in: *Systemanalyse in Regierung und Verwaltung* (Hrsg.: H. Krauch), S. 49 ff. Eine gewisse Ausnahme stellen der Reformbericht der *Projektgruppe beim Bayerischen Staatsministerium des Inneren* vom Okt. 1970 und das Gutachten der *Wibera, Wirtschaftsberatungs AG*, zur Führungsorganisation der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg vom Aug. 1971 dar, die allerdings schwerpunktmäßig nur den Verwaltungsbereich betreffen und zudem nicht veröffentlicht wurden. Vgl. allerdings U. Becker, in: *Die Verwaltung 1969*, S. 213 ff. und 347 ff.; außerdem für den Regierungs- und Verwaltungsbereich des Bundes: *Projektgruppe „Organisation des Bundesministeriums des Inneren“*, Bericht von Juli 1969; *Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren*, Erster Bericht, Aug. 1969; Zweiter Bericht, Febr. 1972; Dritter Bericht, Nov. 1972 (jeweils unveröffentlicht); R. Mayntz / F. Scharpf (Hrsg.),

die politische Brisanz solcher Fragen bedingt. Aber auch die Tatsache, daß die Organisation und die Arbeitsprozesse im Bereich der Regierung weitgehend nicht, wie etwa in der Verwaltung, nach gesetzlichen Bestimmungen oder dienstordnungsmäßigen Regelungen ablaufen, sondern in starkem Maße von Einflüssen aus dem politischen, aber auch dem gesellschaftlichen Raum, also von Flexibilität und Dynamik, geprägt sind, trägt durchaus auch zu diesem Faktum bei⁵. Damit wird sichtbar, welchen Erschwernissen eine solche Untersuchung ausgesetzt ist. Nicht zuletzt zeigt sich dies auch darin, daß zwar der Ruf nach Analysen und Reformen bei Politikern und leitenden Beamten fast überall hörbar ist, daß aber die tatsächliche Unterstützung (insbesondere durch umfassende Information) in aller Regel weit geringer ist als die meist starke Betonung der Wichtigkeit solcher Maßnahmen.

Wenn man diesem skizzierten Zustand die faktische Bedeutung der Regierungen der Länder gegenüberstellt, so wird die Notwendigkeit der vorliegenden Arbeit deutlich erkennbar. Auf diesem Hintergrund und im Hinblick auf das quantitativ und qualitativ enorme Wachstum der Regierungsaufgaben und die steigende Komplexität staatlicher Tätigkeit wird besonders offensichtlich, daß es sowohl eine Forderung der Demokratie als auch eine Aufgabe der Regierungs- und Verwaltungswissenschaft ist, die Arbeitsweise der Regierungsinstitutionen zu erhehlen, den Regierungsapparat und dessen Entscheidungsprozesse transparenter zu machen, aber auch die Regierungsprozesse auf ihre Effizienz hin zu analysieren und hemmende Faktoren bloßzulegen⁶. Dies zu versuchen und auch im Rahmen der allgemein geführten Reformdiskussion⁷ möglichst empirisch erhärtete Elemente und Bausteine für

Planungsorganisation, 1973. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich im wesentlichen nur mit den entsprechenden Problemen der Flächenstaaten, nicht der Stadtstaaten.

⁵ Vgl. dazu etwa *N. Luhmann*, Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaates, in: Politische Planung, S. 53 ff.; *Ders.*, in: Der Staat 1973, S. 171 ff.

⁶ Zutreffend führt *S. Schöne* (Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, S. 9 f.) dazu aus: „Kritik am Regierungsapparat setzt Durchsichtigkeit der in ihm ablaufenden Prozesse voraus. Für den demokratischen Rechtsstaat können Regierungsinstitutionen keine Geheimbezirke sein, die dem kritischen Blick der Öffentlichkeit entzogen werden.“ Vgl. besonders auch *T. Eschenburg*, Verfassung und Verfassungsaufbau des Südweststaates, S. 87 f.; *A. Gehlen*, in: Demokratie und Verwaltung, SHS Bd. 50, S. 179 ff.; *W. Geiger*, ebenda, S. 242 ff.

⁷ In Anbetracht der fast unübersehbaren Flut von Literatur aus allen irgendwie betroffenen Disziplinen (neben Rechts- und Regierungswissenschaft vor allem Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaft) war es notwendig, in deren Auswahl gewisse Schwerpunkte zu setzen. Dies hat zur Folge, daß das im Rahmen dieser Untersuchung verarbeitete Schrifttum, abgesehen von den Publikationen auf den Gebieten Rechtswissenschaft, Verwaltungs- und Regierungslehre, zu verschiedenen behandelten Problemen (z. B. System- und Organisationstheorie, Führungs- und Management-

die Regierungslehre zu bestätigen oder vielleicht sogar neu zu gewinnen, soll das angestrebte Ziel vorliegender Arbeit sein⁸.

§ 2 Bemerkungen zum methodischen und theoretischen Ansatz

Ausgangspunkt der methodischen und organisationstheoretischen Überlegungen ist die Vorstellung des Modells eines umfassenden Gesellschaftssystems, in dem die politische Sphäre als Teil des Gesamtsystems ganz spezifische Funktionen zu erfüllen hat¹. Aus dieser Grundannahme folgt, daß der politische Bereich systemtheoretisch als ein ausdifferenziertes Subsystem der Gesellschaft (neben Wirtschaft, Wissenschaft, Religion usw.) anzusehen ist, der zwar relativ autonom (nicht autark), aber eben doch wegen seiner Zugehörigkeit zum umfassenden Gesamtsystem unter der Notwendigkeit von angepaßten abgestimmten und eventuell auch selbstbeschränkenden Bedingungen und Wechselwirkungen steht². Der Regierungsbereich³ ist nun seinerseits als Subsystem der politischen Sphäre (etwa neben der Verwaltung) zu begreifen⁴, der ebenfalls im Rahmen relativer Autonomie seine Geeignetheit als Umwelt anderer Systeme mitzuberücksichtigen hat⁵, also in

probleme, Struktur- und Planungsfragen, Entscheidungstheorie) keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Vgl. etwa R. Wahl, Probleme der Ministerialorganisation, in: Der Staat 1974, S. 383 ff.

⁸ Vgl. neben § 2 dazu außerdem unten § 9 Ziff. 1 und § 19.

¹ Hierbei ist ausdrücklich auf folgendes hinzuweisen: Im Rahmen dieser Arbeit geht es primär um einen organisationstheoretischen Ansatz und nicht um verfassungstheoretische Überlegungen. Vgl. vor allem N. Luhmann, Grundrechte als Institution, S. 26 ff.; Ders., in: Der Staat 1973, S. 5 ff.; Ders., in: Soziologische Aufklärung, S. 154 ff.; Ders., in: Politische Planung, S. 46 ff. und S. 53 ff. Zu der verfassungstheoretischen Auseinandersetzung vgl. insbes. M. Drath, in: Der Staat 1966, S. 274 ff.; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 8 f.; E.-W. Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 24 ff. je m. w. N.; F. Hufen, in: AöR Bd. 100 (1975), S. 193 ff., 234 ff.

² Vgl. etwa N. Luhmann, in: Der Staat 1973, S. 6; M. Drath, in: Der Staat 1966, S. 276; E.-W. Böckenförde, Staat und Gesellschaft, S. 27 („Diese Unterscheidung und Sonderung bewirkt keine Isolierung oder ein Auseinanderreißen von Staat und Gesellschaft, sie ist vielmehr die Grundlage für eine besondere Beziehungintensität zwischen beiden“).

³ Zur Festlegung des Bereichs der Regierung vgl. unten § 3 Ziff. 2.

⁴ Problematisch ist dabei, ob das Regierungssystem innerhalb des politischen Systems dem „Großsystem“ Politik oder Verwaltung zuzuordnen ist (vgl. N. Luhmann, in: Der Staat 1973, S. 8 m. w. N.). Diese Frage braucht hier zwar nicht entschieden zu werden, doch dürfte auf Landesebene der Regierungsbereich als Subsystem der Exekutive auszudifferenzieren sein (vgl. unten §§ 3, 24 und 25; außerdem etwa R. Waterkamp, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6/75, S. 3 ff. m. w. N.).

⁵ In den „Umweltbeziehungen“ des Regierungssystems sollte dabei grundsätzlich zwischen drei Bereichen differenziert werden: (1) zu den anderen