

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 154

Perspektiven der Verwaltungsforschung

Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung
aus Anlass des 25-jährigen Bestehens
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer

Herausgegeben von

Karl-Peter Sommermann
und Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Perspektiven der Verwaltungsforschung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 154

Perspektiven der Verwaltungsforschung

Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung
aus Anlass des 25-jährigen Bestehens
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer

Herausgegeben von

Karl-Peter Sommermann
und Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**


© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11016-1

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706** 

Vorwort

Das 25jährige Bestehen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer war Anlass für eine bilanzierende, vor allem aber für eine in die Zukunft weisende Betrachtung der Verwaltungsforschung. Die Befassung mit den Perspektiven der Verwaltungsforschung lag vor allem deshalb nahe, weil im Februar 2001, als erste Etappe eines 1999 begonnenen Restrukturierungsprozesses des Instituts, die neuen Rechtsgrundlagen verabschiedet worden waren. Das neue Forschungsprofil des Institutes findet seitdem institutionell und inhaltlich in den drei Sektionen „Modernisierung in Staat und Verwaltung“, „Verwaltung in der Mehrebenenpolitik“ und „Verwaltung zwischen Staat und Gesellschaft“ Ausdruck; sie bestimmen auch die Gliederung dieses Bandes. Die Beiträge sind als Anregungen für die weitere Ausgestaltung der Programmatik des Instituts zu verstehen, ohne dass damit der Abstimmung in den Sektionen vorgegriffen werden soll. Die programmatische Entwicklung kann anhand der jährlichen Arbeitspläne des Instituts verfolgt werden.

Ein wesentliches Element der Neustrukturierung des Instituts ist seine Öffnung für auswärtige Mitglieder. In diesem Sinne wurde zu den drei Themenkreisen jeweils ein ausländischer Wissenschaftler eingeladen, der ein aus seiner Sicht wichtiges Zukunftsthema der Verwaltungsforschung vorstellte. Beim Erscheinen des vorliegenden Bandes manifestiert sich die Öffnung des Instituts bereits deutlich in zahlreichen Mitgliedschaften von auswärtigen Wissenschaftlern des In- und Auslandes. Sie werden die Institutsforschung in vieler Hinsicht bereichern.

Die Herausgeber möchten es schließlich nicht versäumen, denjenigen Personen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen haben, herzlich zu danken. Neben den Festrednern, die die Tagung mit zwei grundlegenden perspektivischen Vorträgen eröffneten, und den weiteren Referenten, deren Vorträge Stoff zu angeregten Diskussionen lieferten, sind namentlich der ehemalige und der neue Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Forschungsinstituts zu erwähnen. Als Ausdruck des Dankes für vielfältige Förderung und Unterstützung des Instituts und seiner Forschungsarbeit wurde Herrn Professor *Gerd Roellecke*, Vorsitzender des Beirats bis Juni 2001, anlässlich der Tagung die Ehrenmitgliedschaft verliehen.

Besonderer Dank für die Unterstützung bei der konzeptionellen und logistischen Vorbereitung und Durchführung der Tagung gilt Herrn Privatdozent Dr. *Matthias Niedobitek* und Herrn Dr. *Thorsten Siegel* sowie dem Sekretariat des Forschungsinstituts. Frau *Elisabeth Lerchenmüller* sowie Frau *Irene Eggenberger* und Frau *Ursula Jungkind* haben in bewährter Weise die Beiträge des vorliegenden Bandes in ein druckfähiges Format gebracht. Dafür sei ihnen herzlich gedankt.

Speyer, im Mai 2002

Karl-Peter Sommermann
Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	9
Begrüßung	
<i>Jan Ziekow</i>	13
Festvortrag: Staatsmodernisierung und Steuerreform	
<i>Paul Kirchhof</i>	17
Festvortrag: Perspektiven der europäischen Integration	
<i>Siegbert Alber</i>	33
Zur Verleihung der Ehrenmitgliedschaft des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung an Herrn Professor Dr. Gerd Roellecke	
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	55

I. Modernisierung in Staat und Verwaltung

Funktionen und Perspektiven der Befragungsforschung im „aktivierenden Staat“	
<i>Helmut Klages</i>	59
Modernising the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda	
<i>Geert Bouckaert</i>	71
Experimentelle Rechtsetzung: Rechtsoptimierung durch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)	
<i>Carl Böhret</i>	85
Entscheidungsunterstützende Verfahren in der Administration	
<i>Rudolf Fisch und Dieter Beck</i>	103
Internetportale in der öffentlichen Verwaltung: Die Neuordnung von Informationen und Geschäftsprozessen	
<i>Heinrich Reinermann</i>	127

II. Verwaltung in der Mehrebenenpolitik

Zur „Methode der offenen Koordinierung“ in der Europäischen Union	
<i>Hermann Hill</i>	139
Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten	
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	163
Modernisierung durch Europäisierung? Die deutsche Exekutive im internationalen Vergleich	
<i>Klaus Goetz</i>	189
Regieren als politisches Management und als öffentliche Governance	
<i>Klaus König</i>	201

III. Verwaltung zwischen Staat und Gesellschaft

Grundrechtsorientiertheit des Verwaltungshandelns	
<i>Detlef Merten</i>	211
Verantwortungskoooperation zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Vom hierarchischen zum partnerschaftlichen Rechtsstaat am Beispiel des Risikoverwaltungsrechts	
<i>Rainer Pitschas</i>	223
Public Private Partnership und Verwaltungsverfahrensrecht	
<i>Jan Ziekow</i>	269
Reforms, Transformation and Competing Perspectives	
<i>Tom Christensen</i>	317

IV. Resümée

Perspektiven der Verwaltungsforschung	
<i>Hans Peter Bull</i>	327
Verzeichnis der Autoren	335

Begrüßung

Von Karl-Peter Sommermann

Sehr geehrte Damen und Herren,

zugleich im Namen von Herrn Kollegen *Ziekow* darf ich Sie zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung „Perspektiven der Verwaltungsforschung“ des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer willkommen heißen. Besonders begrüße ich die Vortragenden des heutigen Nachmittags und Abends, Herrn Bundesverfassungsrichter a.D. Professor *Paul Kirchhof* und Herrn Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften *Siebert Alber*. Ich möchte Ihnen sehr herzlich danken, dass Sie, sehr verehrter Herr Kirchhof, uns in ein zentrales Thema der Staatsmodernisierung einführen und – ich bin sicher – Wege für die notwendigen grundlegenden Reformen weisen werden, und Sie, sehr verehrter Herr Alber, durch Ihren Vortrag zu Perspektiven der europäischen Integration unseren Blick darauf lenken werden, dass die nationalen Verwaltungen heute als Teil eines Mehrebenensystems zu begreifen sind, eine Perspektive, der die Speyerer Forschung in besonderer Weise verpflichtet ist.

Herzlich begrüßen möchte ich als Ehrengast Herrn Professor *Gerd Roellecke*, der bis Mitte des Jahres auch Vorsitzender unseres Wissenschaftlichen Beirats war. Ich freue mich, dass auch sein Nachfolger, Herr Minister a.D. Professor *Hans Peter Bull* an unserer Tagung mitwirkt. Herr Bull hat die Aufgabe übernommen, am Ende der Tagung ein Resümee zu ziehen. Dafür gebührt Ihnen bereits jetzt unser Dank.

Zuvor wird allerdings eine beachtliche Zahl von Referaten zu hören und zu diskutieren sein. Wir heißen insbesondere die aus dem Ausland angereisten Referenten willkommen. Herr Professor *Geert Bouckaert* von der Katholischen Universität Leuven und Herr Dr. *Klaus Goetz*, Senior Lecturer an der London School of Economics and Political Science, sind bereits heute bei uns. Herr Professor *Tom Christensen* von der Universität Oslo wird morgen nachmittag eintreffen. Ich hoffe, Sie sehen es mir nach, wenn ich von den Mitgliedern des Forschungsinstituts, die im Rahmen der Tagung einen Vortrag halten, nur Herrn Kollegen *Rudolf Fisch* namentlich begrüße. Er hat Herrn Kollegen *Hermann Hill* vor einer Woche im Amt des Rektors der Hochschule abgelöst. Wir freuen

uns, dass er trotz der mit dem Amt verbundenen vielfältigen Aufgaben auch wissenschaftlich an der Tagung mitwirkt. Magnifizienz, ich darf Ihnen bei dieser Gelegenheit für Ihre Amtszeit Glück und Erfolg wünschen. Dem Forschungsinstitut und der Hochschule wünsche ich auch in den veränderten institutionellen Strukturen, auf die ich noch zu sprechen komme, weiterhin eine produktive Zusammenarbeit.

Meine Damen und Herren, mit unserer diesjährigen Arbeitstagung, Sie können es dem Programm entnehmen, feiern wir das 25-jährige Bestehen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in seiner Gestalt als Bund-Länder-Einrichtung nach Art. 91 b Grundgesetz. Innerhalb der auf dieser Grundlage errichteten vier Säulen der außeruniversitären Forschung, den Max-Planck-Instituten, den Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft, den Fraunhofer Instituten und den in der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz zusammengeschlossenen sogenannten Blaue-Liste-Einrichtungen, gehört unser Institut zu der letztgenannten Säule. Rund 80 Institute gehören der Leibniz-Gemeinschaft an. Ihr im März dieses Jahres neu gewählter Präsident, Herr Professor *Hans-Olaf Henkel*, wird morgen Abend auf dem Hambacher Schloss zu uns sprechen.

Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung ist mit derzeit durchschnittlich 20 professoralen Mitgliedern und 25 wissenschaftlichen Mitarbeitern eines der kleinsten. Es ragt indes dadurch aus der Forschungslandschaft heraus, dass es die einzige deutsche Forschungseinrichtung von gesamtstaatlichem Interesse ist, welche Verwaltungsforschung multi- und interdisziplinär betreibt. In den Rechtsgrundlagen des Instituts heißt es, dass dem Forschungsinstitut die Forschung im Bereich der Verwaltungswissenschaften, insbesondere im Rahmen fächerübergreifender Forschungsvorhaben, unter besonderer Berücksichtigung der praktischen Aufgaben und Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung obliegt. In seiner vorläufigen Stellungnahme zum Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung vom 22. Januar 1999 hat der Wissenschaftsrat empfohlen, das Institut als „Kompetenzzentrum der Verwaltungsforschung“ in dem Sinne weiterzuentwickeln, dass sich das Institut über die bestehenden vielfältigen Kooperationen hinaus dem in Deutschland und im Ausland vorhandenen Sachverstand in möglichst hohem Maße öffnet.

Aufgrund der Empfehlungen des Wissenschaftsrates hat das Forschungsinstitut ein Restrukturierungskonzept vorgelegt, welches die Grundlage für die Neufassung der rechtlichen Grundlagen des Instituts bildet: am 15. Dezember 2000 traten die notwendige Änderung des Verwaltungshochschulgesetzes in Kraft, am 1. März 2001 die ausführende Landesverordnung, und am 23. August dieses Jahres wurde die im Juni verabschiedete neue Institutsordnung von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz genehmigt. Damit liegen alle Voraussetzungen für die Fortentwicklung der Arbeit des Instituts in verändertem instituti-

onellen Rahmen vor. Im Vorgriff auf die neuen institutionellen Strukturen hat das Institut bereits drei Sektionen gebildet, die den drei neuen inhaltlichen Schwerpunkten der Institutsforschung entsprechen, nach denen auch das Programm dieser Tagung gegliedert ist (Modernisierung in Staat und Verwaltung, Verwaltung in der Mehrebenenpolitik und Verwaltung zwischen Staat und Gesellschaft). Auf die neuen Inhalte der Institutsforschung wird sogleich Herr Kollege *Ziekow*, der mich vor zwei Monaten im Amt des Direktors des Forschungsinstituts abgelöst hat, näher eingehen.

Unter den institutionellen Veränderungen ist im übrigen die weitere Öffnung des Instituts für auswärtige Wissenschaftler durch eine Flexibilisierung der Mitgliedschaften hervorzuheben. Die ordentlichen Mitglieder werden künftig vom Institutsvorstand im Benehmen mit dem Wissenschaftlichen Beirat für die Dauer von fünf Jahren aus dem Kreis der auf dem Gebiet der Verwaltungsforschung ausgewiesenen Wissenschaftler aus dem In- und Ausland berufen. Daneben wird es Korrespondierende Mitglieder geben, welche die Forschungstätigkeit des Instituts beratend und netzwerkbildend unterstützen. Angesichts der knappen Haushaltsmittel des Instituts wird sich die Ausweitung der Mitgliedschaften des Instituts freilich nur behutsam vollziehen können. Dass die Restrukturierung den Empfehlungen des Wissenschaftsrats Rechnung trägt und daher von allen Trägern des Instituts (Bund und Ländern) nachdrücklich gefordert und begrüßt wurde, führt in Zeiten knapper Kassen nicht automatisch zu einer besseren Finanzausstattung, die dem neuen Konzept angemessen wäre. Das Institut wird dennoch in den nächsten Jahren alle Anstrengungen unternehmen, bei seiner nächsten Evaluierung durch den Wissenschaftsrat im Jahr 2003 bzw. 2004 eine überzeugende Umsetzung des neuen Konzeptes zu präsentieren. Die Drittmittelquote unserer Forschung ist bereits heute beachtlich. Darüber hinaus ist das Institut im Begriff, den Kranz kombinierter Forschungs- und Service-Elemente, unter denen die Wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung seit längerem und die Arbeitsstelle für Verwaltungsbefragungen seit kürzerem eingeführt sind, in selbsttragender Finanzierung zu erweitern. Das ehrgeizigste Vorhaben ist gewiss die zusammen mit den Hochschulkanzlern und Vertretern der außeruniversitären Forschungseinrichtungen betriebene Errichtung einer Gemeinschaftsstelle für Wissenschaftsmanagement. Ich darf in diesem Zusammenhang unter den Anwesenden diejenigen Gäste begrüßen, die bei dem Vorhaben treibende Kraft waren und sind: den Kanzler der Universität Trier, Herrn *Ignaz Bender*, den Kanzler der Technischen Universität Darmstadt, Herrn Professor *Hanns H. Seidler*, sowie Herrn Professor *Hellmut Wagner*, früher Forschungszentrum Karlsruhe und seit einiger Zeit zugleich Mitglied unseres Forschungsinstituts.

Dass vieles am Institut verändert wurde und auch wird, bedeutet nicht, dass das Gewesene gering zu achten wäre. Im Gegenteil: Die Leistungen, die das Institut mit relativ bescheidenem Personal- und Sachmittelaufwand seit seiner