

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 81

Zukunftsaspekte der Verwaltung

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 48. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1980
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Frido Wagener



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Zukunftsaspekte der Verwaltung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 81

Zukunftsaspekte der Verwaltung

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 48. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1980
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Frido Wagener



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04819 9

Vorwort

Zu Beginn eines neuen Jahrzehnts ist es nicht ungewöhnlich, über gute und schlechte Entwicklungsmöglichkeiten bis zum Ende des Jahrzehnts nachzudenken. Ursprünglich sollte in Speyer deshalb eine verwaltungswissenschaftliche Tagung zum Thema „Verwaltung in den achtziger Jahren“ stattfinden. Ein Zukunftshorizont von zehn Jahren erwies sich jedoch für manche Verwaltungsaufgabe als ein recht kurzer Prognosezeitraum und für viele andere Verwaltungsgebiete als so langfristig, daß Voraussagen reine Spekulation gewesen wären. Bei mancher Großinvestition für die öffentliche Grundausstattung weiß man, daß die entsprechende Einrichtung 1990 nicht benutzbar sein wird, wenn nicht bereits heute die Pläne vorliegen und die Finanzierung gesichert ist. Die Entwicklung vieler anderer Verwaltungsprobleme ist so sehr von politischen, sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Unwägbarkeiten sowie von der „zufälligen“ nächsten Novelle des Gesetzgebers abhängig, daß Zehnjahresprognosen kaum etwas mit Wissenschaft zu tun haben.

Es sprach daher vieles dafür, zu Beginn der achtziger Jahre, die nicht „glänzend“ zu werden versprechen, nur kurz- und mittelfristige, jedenfalls nicht zeitlich begrenzte Zukunftsaspekte der Verwaltung in unsere Überlegungen einzubeziehen. Die deutsche öffentliche Verwaltung mit mehr als vier Millionen Mitarbeitern ist so groß, in sich so differenziert und hat eine so umfassende, kaum zu übersehende Aufgabenstellung, daß sie sich insgesamt nicht ruckartig, sondern nur langsam und unmerklich ändern kann. Dabei muß immer unterstellt werden, daß es überhaupt eine friedliche, nicht krisenhafte Weiterentwicklung gibt. Aufgabe der Tagung war es, solche „normalen“ Veränderungstrends des Gesamtsystems und seiner Teilbereiche zu finden sowie ihre möglichen Richtungen und Auswirkungen zu analysieren. „Zukunftsaspekte“ waren dabei fast immer nur auf der Grundlage einer „Vermessung“ und maßstabsgerechten Darstellung der gegenwärtigen Lage und durch ein vorsichtiges und kritisches Ausziehen der Linien und Kurven in die (grundsätzlich ungewisse) Zukunft zu finden.

Ich habe den Eindruck, dies ist den aktiven Teilnehmern der Tagung in einem beachtenswerten Maße gelungen. Dafür und für ihr Engagement möchte ich als Tagungsleiter und Herausgeber herzlich danken.

Für die vielfältige Mitarbeit bei der Vorbereitung dieses Bandes darf ich auch meinem damaligen Assistenten, Herrn Oberregierungsrat Dr. *Hans-Hermann Scheffler*, und meiner Sekretärin, Frau *Regina Hense*, Dank sagen.

Frido Wagener

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung

Ansprache des Rektors, Professor Dr. *Dieter Duwendag*, Speyer 11

Eröffnung

Ansprache des Ministers des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, *Kurt Böckmann*, Mainz 13

Vom Neubau zur Pflege — wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem?

Von Professor Dr. *Frido Wagener*, Speyer 21

Theoretiker fragen Praktiker (Podiumsdiskussion): Bürgernähe gegen Bürokratie — kann das Konzept erfolgreich sein? 51

Moderator: Professor Dr. *Helmut Quaritsch*, Speyer

Theoretiker: Professor Dr. *Horst Bosetzky*, Berlin

Dr. *Friedhart Hegner*, Berlin

Professor Dr. *Heinrich Siedentopf*, Speyer

Praktiker: Oberbürgermeister *Günther Bantzer*, Kiel

Senatsdirektor Professor *Ulrich Becker*, Hamburg

Ltd. Senatsrat *Rudolf Note*, Berlin

Regierungspräsident *Erwin Schleberger*, Münster

Landrat *Gerhard Schwetje*, Landau

Allgemeine Diskussion

Bericht von Assessor *Klaus Frey*, Speyer 65

Die Gemeinden im Staat der achtziger Jahre — was folgt auf die Reformen?

Von Professor Dr. *Eberhard Laux*, Düsseldorf 75

Diskussion zu dem Referat von Professor Dr. *Eberhard Laux*

Bericht von Dipl.-Kfm. *Rolf Maier*, Speyer 107

Personal- und Organisationspolitik — was geschieht ohne Dienstrechtsreform?

Von Beigeordneter a. D. *Gerhard Banner*, Vorstand der KGSt, Köln 111

Diskussion zu dem Referat von Beigeordneten a. D. *Gerhard Banner*

Bericht von Dipl.-Ing. *Georg Wilhelm Adamowitsch*, Speyer 140

Neue Technologien für die Büros — werden sie akzeptiert?

Von Professor Dr. *Eduard Gaugler*, Mannheim 143

Diskussion zu dem Referat von Professor Dr. *Eduard Gaugler*

Bericht von Dipl.-Wirtschaftsing. *Wilfried Frankenbach*, Speyer 160

Schutz der Umwelt und der Landschaft — ist die Verwaltung den Aufgaben gewachsen?

Von Professor Dr. *Karl-Hermann Hübler*, Berlin 165

Diskussion zu dem Referat von Professor Dr. *Karl-Hermann Hübler*

Bericht von Assessor *Peter Fricke*, Speyer 182

Bevölkerungsrückgang und Verwaltungsaufgaben — werden in Zukunft öffentliche Einrichtungen leerstehen?

Von Professor Dr. *Rainer Thoss*, Münster 189

Stellungnahmen zu dem Referat von Professor Dr. *Rainer Thoss*

Geschäftsführendes Präsidialmitglied Dr. *Bruno Weinberger*, Deutscher Städtetag, Köln 198

Geschäftsführendes Präsidialmitglied Dr. *Hans Tiedeken*, Deutscher Landkreistag, Bonn 200

Beigeordneter <i>Werner Cholewa</i> , Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn	205
Regierungspräsident Dr. <i>Trudpert Müller</i> , Karlsruhe	208
Diskussion zu dem Referat von Professor Dr. <i>Rainer Thoss</i> und den Stellungnahmen	
Bericht von Dipl.-Volkswirt <i>Bernhard Wolf</i> , Speyer	212
Schlußwort des wissenschaftlichen Leiters der Tagung	
Professor Dr. <i>Frido Wagener</i>	215

Begrüßung

Ansprache des Rektors Professor Dr. Dieter Duwendag

Sicher ist es nicht ganz ohne Absicht, daß diese 48. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung am Beginn eines neuen Jahrzehnts stattfindet. Manche Tagungen, so sagt man, seien zeitlos, und zwar insofern, als ihre Themen zeitlich austauschbar sind, ohne an Aktualität zu verlieren. Dies ist für diese Veranstaltung ganz überwiegend nicht der Fall. Vergewenwärtigen wir uns einmal die Situation von vor etwa 10 Jahren und vergleichen wir sie mit den Themen der heutigen Tagung: Manche Begriffe existierten vor 10 Jahren überhaupt noch nicht, und die meisten Themen würden damals nicht oder nicht in dieser Form gestellt worden sein. Positiv gewendet, verfolgt diese Veranstaltung zweierlei: Bestandsaufnahme sowohl des Erreichten wie des Unerledigten und die Erarbeitung von Perspektiven und Lösungsansätzen für die vor uns liegenden Aufgaben.

Das Rahmenthema steckt ab ein Szenario der künftigen Verwaltungspolitik: sieben Themenkomplexe, sieben Fragen, sieben Fragezeichen. Fragen dieser Art sind nun offenbar sehr attraktiv. Nicht anders kann ich mir die für Speyerer Verhältnisse rekordverdächtige Anzahl von fast 300 Tagungsteilnehmern erklären. Eine Frage, zumal wenn sie gut gestellt ist, impliziert nun meistens schon die halbe Antwort. Und natürlich sind es die Antworten, die besonders interessieren, die in den Referaten und in der Diskussion erwartet werden. Und so kann ich nur wünschen, daß die Antworten ebenso attraktiv ausfallen mögen wie die Fragestellungen.

Niemand wird behaupten wollen, daß mit den sieben Themenkomplexen sämtliche Zukunftsaspekte der Verwaltung ausgeschöpft sind. So dominieren ganz eindeutig die innenpolitischen Verwaltungsaufgaben. Aber es gibt auch so etwas wie eine „außenpolitische“ Dimension, nämlich die entwicklungspolitische Verwaltungshilfe, wenn man die Auffassung teilt, deutsches Verwaltungssystem und Verwaltungshandeln seien eine Art Exportartikel, insbesondere für Entwicklungsländer (ein Projekt übrigens, an dem die Hochschule seit einiger Zeit intensiv arbeitet). Aber davon abgesehen ist es sicher zutreffend, daß die wohl dornigsten Zukunftsaufgaben der öffentlichen Verwaltung im Verlaufe dieser Tagung zur Sprache kommen werden.

Aber noch aus einem anderen Grunde ist diese Tagung wohl längst fällig gewesen. Es gibt in gewissen Abständen immer wieder bestimmte

Wellen in der sogenannten öffentlichen Meinung, die mal den einen, mal den anderen Berufsstand in Ungnade fallen lassen: Die Hochschulen und die Professoren sind ein Beispiel, die öffentliche Verwaltung, zuweilen auch als Bürokratie“ bezeichnet, ein anderes. In Speyer nun kommt beides zusammen, kulminiert die Kritik an diesem wie an jenem. Denn bekanntlich beschäftigt sich die Hochschule Speyer in Lehre, Fortbildung und Forschung mit dem Erkenntnisobjekt „Staat und öffentliche Verwaltung“. Diese Tagung bietet nun allen Teilnehmern die Gelegenheit, einem zweifellos vorhandenen Defizit an sachlicher Darstellung und sachbezogener Diskussion ein wenig abzuhelpen: Damit es nicht zu einer noch weiteren, unreflektierten Ausbreitung jener Philosophie des öffentlichen Dienstes kommt, von der boshafte Kritiker gesagt haben, es sei die „I just work here“-Philosophie der Bürokratie.

Mein erster persönlicher Gruß gilt dem Minister des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Herrn *Böckmann*. Ich verbinde mit diesem Willkommensgruß, sehr verehrter Herr Staatsminister, den Dank der Hochschule für Ihre freundliche Bereitschaft, die Tagung zu eröffnen. Sie tragen die protokollarisch schwere Bürde, zugleich als pars pro toto zu stehen für alle nicht namentlich genannten Tagungsteilnehmer: die Bundes- und Landtagsabgeordneten, die Vertreter der Bundes- und Länderministerien, der Regierungs- und Polizeipräsidien, der Städte und Gemeinden, der Landratsämter und der kommunalen und regionalen Spitzenverbände. Herzlich willkommen heiße ich die Repräsentanten der hohen und höchsten Gerichtsbarkeit, an ihrer Spitze den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts von Rheinland-Pfalz, Herrn Professor Dr. *Bickel*. Für die überaus zahlreich erschienenen Vertreter der obersten Bundes- und Landesbehörden begrüße ich den Präsidenten des Bundesamts für gewerbliche Wirtschaft, Herrn Dr. *Rummer*, und den Präsidenten des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz, Herrn Staatssekretär a. D. *Schreiner*. Ich freue mich besonders, daß auch einige Gäste aus dem Ausland zugegen sind und darf für sie alle den Sektionschef des österreichischen Bundesministeriums für Finanzen, Herrn Dr. *Grüner*, herzlich begrüßen. Last not least gilt mein Gruß und ganz besonderer Dank allen Referenten und Diskussionsleitern, die — sozusagen als das thematische Rückgrat der Tagung — dieser Veranstaltung Richtung und Impulse geben sollen.

Schließlich werden Sie längst bemerkt haben, daß Thematik und inhaltliche Ausgestaltung dieser Tagung die Handschrift eines Experten tragen: Ich darf Ihnen, lieber Herr Kollege *Wagener*, als wissenschaftlichem Leiter herzlich für das Zustandekommen dieser Tagung danken.

Eröffnung

Ansprache des Ministers des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz Kurt Böckmann

Der Einladung dieser Hochschule, anstelle meines verhinderten Kollegen Dr. *Möcklinghoff* die 48. staatswissenschaftliche Fortbildungstagung zu eröffnen, bin ich gerne gefolgt. Gerade das diesjährige Leitthema ist für Politiker, für Verwaltungspraktiker und Verwaltungswissenschaftler gleichermaßen von Bedeutung. Schließlich spiegeln die einzelnen Themen Fragen und Probleme wider, mit denen sich die Verwaltung heute und sicher noch weit mehr in den nächsten Jahren auseinandersetzen hat. Es verdient deshalb Anerkennung, wenn die Hochschule sich in dieser Tagung, mit der sie eine lange Tradition erfolgreicher Begegnungen zwischen Praxis und Theorie fortsetzt, mit den „Zukunftsaspekten der Verwaltung“ beschäftigen will.

Die Kürze der Zeit erlaubt mir leider nicht, Ihnen eine fertige Konzeption, wie die Verwaltung in der Zukunft aussieht, vorzustellen. Ich bitte deshalb um Verständnis, wenn ich mich insoweit darauf beschränke, einige wesentliche Punkte anzureißen.

Wer in die deutsche Verwaltungsgeschichte schaut, kann feststellen, daß es immer wieder Kräfte der öffentlichen Verwaltung selbst waren, die zusammen mit politischen Reformern die öffentlichen Institutionen angesichts neuer sozialer, politischer und wirtschaftlicher Anforderungen weiterentwickelt haben. Es gibt herausragende Beispiele dafür, wie Verwaltungserfahrungen und politische Erfahrungen zusammenfallen können. Die Adresse der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer verweist mit dem Namen des *Freiherrn vom Stein* auf einen solchen großen Staatsmann und Verwaltungsreformer. Auch die jüngste Geschichte — und ich beziehe mich dabei auf die Territorial- und Funktionalreform in Rheinland-Pfalz — ist ein Lehrstück dafür, wie die notwendigen Veränderungen von Politikern und Verwaltungsleuten gemeinsam getragen worden sind.

Natürlich gab es in beiden Lagern auch Widerstände. Aber letztlich hat sich die Verbindung von administrativem Sachverstand und politischem Interesse durchgesetzt. Dabei bedurfte es des Einsatzes von Politikern auf allen Ebenen, vom Gemeinderatsmitglied bis zum Mini-