

Staat und Verwaltung

Fünfzig Jahre
Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Herausgegeben von

Klaus Lüder



Duncker & Humblot · Berlin

Staat und Verwaltung

Fünfzig Jahre

Hochschule für Verwaltungswissenschaften

Speyer

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 122

Staat und Verwaltung

**Fünfzig Jahre
Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer**

Herausgegeben von

Klaus Lüder



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Staat und Verwaltung : Fünfzig Jahre Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Klaus
Lüder. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 122)
ISBN 3-428-08836-0

NE: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyer):
Schriftenreihe der Hochschule . . .

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

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-08836-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort des Rektors

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wurde 1947 als Ecole Supérieure d'Administration (Höhere Verwaltungsakademie) gegründet. Spätestens seit ihr 1971 das Promotionsrecht verliehen wurde, ist sie unstrittig eine universitäre Einrichtung: Sie besitzt Promotions- und Habilitationsrecht, an ihr sind Universitätsprofessoren tätig, und sie steht in der Humboldtschen Tradition der Einheit von Forschung und Lehre. Auf der anderen Seite unterscheidet sie sich aber durchaus von den Universitäten: In Speyer studieren kann nur, wer bereits ein Universitätsstudium abgeschlossen hat; die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ist keine Landeshochschule, sondern sie wird von allen Ländern und dem Bund getragen; und ihre Lehr- und Forschungstätigkeit schließlich ist auf Staat und Verwaltung fokussiert.

Nachdem bereits anlässlich des 10jährigen (1957) und des 25jährigen Bestehens der Hochschule (1972) Sammelbände unter den Titeln „Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge“ und „Demokratie und Verwaltung“ erschienen, ist die vorliegende Schrift die dritte Festschrift der Hochschule. Ihr Titel „Staat und Verwaltung“ beschreibt zum einen den Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Forschung, Lehre und Fortbildung an der Hochschule Speyer, er ist zum anderen aber auch als Hinweis auf die aktuelle Reformbedürftigkeit von Staat und Verwaltung zu verstehen.

Die als Voraussetzung für erfolgreiche Verwaltungsreformen notwendige anwendungsorientierte Grundlagenforschung und der Transfer ihrer Ergebnisse in die Verwaltungspraxis sind Markenzeichen der Hochschule Speyer. Davon zeugen nicht nur die Beiträge in diesem Band, sondern vor allem auch die in den letzten zwanzig Jahren am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchgeführten und in den Forschungsberichten des Instituts und anderen Schriften dokumentierten Ergebnisse der Speyerer Verwaltungsforschung.

Neben Fachbeiträgen, die die disziplinäre Breite und den überdisziplinären Ansatz der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer deutlich machen, enthält die Festschrift zwei Beiträge zur Geschichte der Hochschule. Während Rudolf Morsey die Geschichte der Hochschule seit ihrer Gründung anhand des vorliegenden Quellenmaterials nachzeichnet, schildert Carl Hermann Ule nicht minder interessante persönliche Erlebnisse und Erfahrungen aus 17jähriger Tätigkeit (1955 bis 1972) an der Hochschule Speyer. Für den an Geschichte und Entwicklung der Hochschule interessierten Leser bietet aber auch der Anhang eine Fülle von Informationen: Von einer umfassenden Chronik der Lehrstühle bis zu Statistiken über die Zahl der Hörer und der Fortbildungsteilnehmer.

Wer die disziplinierte Ausrichtung und den Kreis der Mitarbeiter der beiden Festschriften zum 25jährigen und 50jährigen Bestehen der Hochschule vergleicht, dem werden zwei Dinge auffallen: Der Kreis der Mitarbeiter am vorliegenden Band ist auf die (im Sommersemester 1996) amtierenden und die entpflichteten Universitätsprofessoren beschränkt, und der Anteil der nichtjuristischen Beiträge hat sich deutlich erhöht (von 25 % auf 43 %). Den Kreis der Mitarbeiter weiter zu fassen, schien u. a. im Hinblick auf den maximal akzeptablen Umfang der Schrift nicht vertretbar. Die Erhöhung des Anteils nichtjuristischer Beiträge ist andererseits Ausdruck der disziplinierten Verbreiterung während der vergangenen 25 Jahre.

Mein herzlicher Dank gilt den Kollegen, die sich ausnahmslos und bereitwillig zur Mitarbeit zur Verfügung gestellt haben. Ein darüber hinaus gehender besonderer Dank gebührt dem Senatsbeauftragten für die Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Herrn Kollegen Detlef Merten, der sich der schwierigen Aufgabe der terminlichen Koordination sowohl mit den Verfassern als auch mit dem Verlag mit Erfolg angenommen hat. Schließlich danke ich dem Verleger, Herrn Professor Dr. jur. h. c. Norbert Simon, für die uneingeschränkte Unterstützung bei der Herausgabe der Festschrift.

Klaus Lüder

Inhaltsverzeichnis

I. Die Hochschule in Vergangenheit und Gegenwart

Rudolf Morsej	
50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947 - 1997)	13
Carl Hermann Ule	
Verwehte Spuren	51

II. Deutschland und Europa

Dieter Duwendag	
Stabilitäts-, Budget- und Tarifverhalten in den EU-Staaten: Ein Langfristvergleich ..	79
Siegfried Magiera	
Außenkompetenzen der deutschen Länder	97

III. Staat und Recht

Carl Böhret	
Dynamische Interdependenz und funktionaler Staat. Anmerkungen zur politisch-administrativen Theorie der Übergangsgesellschaft	119
Detlef Merten	
Das Berufsbeamtentum als Element deutscher Rechtsstaatlichkeit	145
Helmut Quaritsch	
Die öffentlich-rechtliche Verwahrung	169
Waldemar Schreckenberger	
Gesetzgebung als Prozeß von Öffentlichkeit	181

IV. Staat und Wirtschaft

Eberhard Bohne	
Liberalisierung des Strommarktes als Organisationsproblem	211
Klaus Lüder	
Innovationen im öffentlichen Rechnungswesen	249
Rainer Pitschas	
Duale Umweltverantwortung von Staat und Wirtschaft. Verwaltungsrechtliche Gestaltungsprobleme der Zusammenarbeit im „schlanken“ Staat am Beispiel des Zulassungs- und Aufsichtssystems für Umweltgutachter nach dem Umweltaudit- gesetz	269

V. Staat und Kommunen

Hans Herbert von Arnim	
Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?	297
Willi Blümel	
Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Spitzenverbände an der Gesetzgebung	331
Hermann Hill	
Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen	345
Konrad Littmann	
Über das Elend kommunaler Umlagen. Marginalien zu neueren Entwicklungen der kommunalen Finanzverfassungen	363

VI. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis

Stefan Fisch	
Dimensionen einer historischen Systemtransformation. Zur Verwaltung des Elsaß nach seiner Rückkehr zu Frankreich (1918 - 1940)	381
Klaus König	
Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung	399
Heinrich Reinermann	
Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsinformationssysteme	425

VII. Personalführung und Personalfortbildung

Rudolf Fisch

Führungsautorität	447
-------------------------	-----

Helmut Klages

Motivierung von Mitarbeitern durch Anreize? Ein Beitrag zum Thema „Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung“	455
--	-----

Heinrich Siedentopf

Das Führungskolleg Speyer (FKS). Ein Beitrag zur Personalentwicklung für Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung	477
---	-----

Anhang

A. Chronik der Hochschule	495
B. Chronik des Forschungsinstituts	497
C. Kooperationsvereinbarungen von Hochschule und Forschungsinstitut	498
D. Verzeichnis der Ehrensenatoren, Ehrendoktoren und der Träger der Hochschulmedaille	498
E. Rektoren der Hochschule	500
F. Verzeichnis der Professoren seit 1947	501
G. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagungen seit 1947	507
H. Chronik der Lehrstühle. Besetzung im Wechsel von 50 Jahren	512
I. Statistik	516

Verzeichnis der Autoren

519

I. Die Hochschule in Vergangenheit und Gegenwart

50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947-1997)

Von Rudolf Morsey

Vorbemerkung

Mit diesem Beitrag knüpfe ich an meine Studie „40 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947-1987)“ von 1987 an.¹ Deren Schwerpunkt lag auf der Darstellung der Gründungsgeschichte der Hochschule – die zeitgleich ein Tübinger Historiker aus der Perspektive und auf der Grundlage der von ihm erschlossenen einschlägigen französischen Akten dargestellt hatte² – und auf ihrer Entwicklung bis 1969. Mit der damals vorgenommenen Umstrukturierung und Erweiterung begann ein neuer Abschnitt der Hochschulgeschichte.

In den letzten Jahren ist die Erforschung der lange vernachlässigten französischen Deutschland- und Besatzungspolitik erfreulich fortgeschritten und in deren Zusammenhang auch der hohe Stellenwert der Kulturpolitik deutlicher herausgearbeitet worden.³ Dabei ergaben sich allerdings für die Erhellung der Gründungs- und Frühgeschichte der Hochschule keine neuen Gesichtspunkte. Infolgedessen beruht die folgende Darstellung bis 1950/52 – bis zum Beitritt aller Länder neben dem der Bundesrepublik zum Verwaltungsabkommen über die Hochschule – weitgehend auf meinen Erkenntnissen von 1987. Sie sind allerdings in einzelnen Passagen gekürzt bzw. überarbeitet.⁴

¹ Speyerer Vorträge, H. 9, 1987, S. 11-44. Eine überarbeitete Fassung in: DÖV 40 (1987), S. 609-621. An dieser Stelle danke ich erneut meinem langjährigen Assistenten an der Hochschule, Herrn Dr. *Karsten Ruppert*, für Hilfe bei der Quellenerschließung; er ist inzwischen Ordinarius für neuere Geschichte an der Katholischen Universität in Eichstätt. Vgl. *Karsten Ruppert*, Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947-1987), in: Speyer-Brief der Hochschule, Nr. 3, 1987, S. 7-14, *ders.*, in: Die Rheinpfalz vom 28. 5. 1987.

² Vgl. *Franz Knipping*, Umerziehung der Verwaltung? Zur Gründungsgeschichte der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, in: Frankreichs Kulturpolitik in Deutschland 1945-1950, hrsg. von *Franz Knipping* und *Jacques Le Rider*, 1987, S. 93-110.

³ Vgl. die Hinweise über die „Neubewertung der französischen Deutschlandpolitik“ bei *Rudolf Morsey*, Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, 3. Aufl. 1995, S. 139 f.; *Dietmar Hüser*, Frankreichs „doppelte Deutschlandpolitik“, 1996, S. 22-41.

⁴ Die Literatur bis 1972 ist verarbeitet bei *Franz Knöpfle*, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1972, S. 11-75. Spätere Titel: *Erich Becker*, Referendariat

I. Die Gründung einer Ecole Supérieure d'Administration durch die französische Besatzungsmacht

Die Entscheidung zur Gründung der Hochschule ist im Sommer 1946 von der französischen Militärregierung getroffen worden. Sie stand im Zusammenhang mit dem „Umerziehungsanspruch“ als Wesenselement gezielt eingesetzter Kulturpolitik.⁵ Diese wiederum bildete so etwas wie ein konstruktives Gegenstück der in sich widersprüchlichen Sicherheits- und Reparationspolitik der Besatzungsmacht in ihrer Zone, die sie als „Ausbeutungskolonie“ behandelte.

Das Reizwort der Franzosen hieß „Preußen“: Synonym für den perhorreszierten deutschen Nationalismus und ostelbisch bestimmten Obrigkeits- bzw. Untertanenstaat. Beamte, speziell Juristen, galten als Hauptstützen des Nationalsozialismus. Folglich hatte, um die Mentalität der Besiegten zu verändern, in Paris ein interministerieller Ausschuss für die Besatzungspolitik am 20. Juli 1945 festgelegt: „Déprussianisation administrative et culturelle“.⁶ Dieser Vorgabe entsprechend entwarf die Direction de l'Education Publique der Militärverwaltung in Baden-Baden seit dem Sommer 1946 ein Ausbildungskonzept zur Reform des Beamtenums. Dessen wichtigster Baustein war die Errichtung einer Ecole Supérieure d'Administration für die Besatzungszone, um dem Mangel an qualifiziertem Verwaltungspersonal abzuwehren.

Als Sitz der neuen Institution war Speyer vorgesehen; denn bisher fehlte im südlichen Teil des Ende August 1946 von der Besatzungsmacht gegründeten neuen Landes Rheinland-Pfalz eine Institution mit überregionaler Ausrichtung, zumal als Kontrapunkt gegen die im nördlichen Landesteil errichtete Universität Mainz.⁷ Zum andern war die ehemalige Hauptstadt des bayerischen Regierungsbezirks

Speyer 1947, Speyerer Arbeitsheft 14, 1977 (hekt.); *Klaus König*, Verwaltungswissenschaftliche Ausbildung, Fortbildung und Forschung. Dreißig Jahre Hochschule Speyer, in: Öffentlicher Dienst. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, hrsg. von *Klaus König*, *Hans-Werner Laubinger* und *Frido Wagener*, 1977, S. 53-87; *Helmut Mathy*, Hochschulen und wissenschaftliche Forschung in den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz, in: Rheinland-Pfalz entsteht, hrsg. von *Franz-Josef Heyen*, 1984, S. 386-390; *Hans Fenske*, Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften, in: Geschichte der Stadt Speyer, hrsg. von der *Stadt Speyer*. Bd. 3, 1989, S. 473-477; *Jérôme Vaillant*, Frankreichs Kulturpolitik in Deutschland 1945-1949, in: *Franzosen und Deutsche am Rhein 1789-1918-1945*, hrsg. von *Peter Hüttenberger* und *Hansgeorg Molitor*, 1989, S. 215 f.; *Reinhard Grohnert*, Die Entnazifizierung in Baden 1945-1949, 1991, S. 112-114; *Stefan Zauner*, Erziehung zur Kulturmission. Frankreichs Bildungspolitik in Deutschland 1945-1949, 1994, S. 252-256; *Reinhard Grohnert*, Die Rééducation – Schule und Hochschule, in: *Krisenjahre und Aufbruchzeit. Alltag und Politik im französisch besetzten Baden*, hrsg. von *Edgar Wolfrum* u.a., 1996, S. 199-202. – S. auch *Helmut Quaritsch* (Anm. 14) und *Georg Kratz* (Anm. 33).

⁵ *F. Knipping* (Anm. 2), S. 91.

⁶ *Rainer Hudemann*, Kulturpolitik im Spannungsfeld französischer Deutschlandpolitik, in: *F. Knipping / J. Le Rider* (Anm. 2), S. 20.

⁷ Vgl. die Aufzeichnung von *Raymond Schmittlein* vom 5. 10. 1946, referiert bei *F. Knipping* (Anm. 2), S. 92 f.

Pfalz Sitz eines Landrats- und Finanzamts, einer Oberrechnungskammer sowie einer Reichspost- und Reichsbahndirektion. Diese Behörden konnten Lehrbeauftragte für die Beamtenausbildung stellen und Praktika anbieten. Schließlich gab es in Speyer entsprechende Räumlichkeiten, wenn auch in „verwahrlostem Zustand“:⁸ die frühere Lehrerbildungsanstalt in der Johannesstraße 10, gegenüber der Pfälzischen Landesbibliothek, die ein weiteres Argument für den Standort bildete.

Das bis zum Jahresende 1946 in Baden-Baden entwickelte Konzept zur Ausbildung des Nachwuchses für den gesamten höheren Verwaltungsdienst in der französischen Zone in Speyer sah vor: (1.) eine Öffnung zugunsten von Bewerbern verschiedener Fachrichtungen mit abgeschlossenem Studium – aber erst nach Bestehen einer Aufnahmeprüfung, (2.) die Zulassung besonders befähigter Beamter des gehobenen Dienstes und (3.) die Verpflichtung, nach bestandener Abschlußprüfung mindestens fünf Jahre lang in der öffentlichen Verwaltung tätig zu bleiben.

Die dafür gewährten Belohnungen waren durchaus adäquat. Zum einen sollten Universitätsabsolventen während der auf vier Semester Studium plus 16 Monate Verwaltungspraktikum angelegten Ausbildung Status und Besoldung von Referendaren erhalten, im zweiten Jahr von Assessoren. Zum andern bedeutete das Speyerer Abschlußexamen eine Anstellungsgarantie in einem Land der französischen Besatzungszone (Rheinland-Pfalz, Baden, Württemberg-Hohenzollern). Der Studienplan war als Kombination allgemeiner und spezieller Fachausbildung angelegt, ergänzt durch Verwaltungspraktika und allgemeinbildende Lehrveranstaltungen, eingeschlossen politische Geschichte, Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftsgeographie, erweitert um Sprachen und Kulturgeschichte, vornehmlich auf Frankreich bezogen.

Eine derartige Sonderausbildung für die höhere Verwaltungslaufbahn bedeutete einen Bruch mit deutscher Beamtentradition: durch Abkehr von der einheitlichen justizrechtlichen Ausbildung, durch gewollte Durchlässigkeit zwischen den Laufbahnen, durch Vergabe des Ausbildungsmonopols an eine eigene Institution und schließlich durch eine Einstellungsgarantie nach bestandenen Abschlußexamen.

Dem Prinzip der indirekten Besatzungsverwaltung entsprechend sollte die Ecole Supérieure d'Administration in deutscher Regie von einem Präsidenten geführt werden. Er leitete einen ihn beratenden und gleichzeitig kontrollierenden Verwaltungsrat, gebildet aus Vertretern der drei Länderregierungen, der drei Universitäten in der französischen Zone (Freiburg, Tübingen, Mainz) und zwei gewählten Vertretern des Lehrkörpers. Dieses Konzept zur Neubildung einer Beamtenschaft, die befähigt sein sollte, zur „Wiedergeburt des demokratischen Geistes“ beizutragen, war innerhalb verschiedener französischer Regierungs- und Dienststellen umstritten. Für das Außenministerium kam darin ein unerwünschter Zonenzentrismus zum

⁸ So im Vorlesungsverzeichnis (künftig: VV) der Staatlichen Akademie für Verwaltungswissenschaften, Wintersemester (künftig: WS; Sommersemester: SS) 1948, S. 6.